



Activité T3.2 : Appui à l'Instance nationale de lutte contre la corruption de Tunisie (INLUCC)

Le 6 avril 2014

Note

Passer de l'INLUCC à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, prévue par l'article 130 de la constitution du 26 janvier 2014

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 (IBGLCC), qui succèdera à l'instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC), établie par le décret-loi n° 2011-120 du 14 novembre 2011. Comme son nom l'indique, la nouvelle IBGLCC assumera, à côté de la lutte contre la corruption, une mission en faveur de la bonne gouvernance qui n'était pas explicitement confiée à l'INLUCC.

Le décret-loi n° 2011-120 du 14 novembre 2011, qui sera analysé dans la suite de cette note, attribue de larges pouvoirs de prévention et de lutte contre la corruption à l'INLUCC. Si sa rédaction souffre de la précipitation avec laquelle il a été adopté, le règlement intérieur, le code de déontologie, le manuel de gestion administrative et celui des affaires de corruption de l'INLUCC et qui devraient être adoptés rapidement, permettront largement de pallier les insuffisances du décret-loi.

En revanche, en vue d'engager la réflexion sur la future loi créant l'IBGLCC, il convient d'examiner de quelle manière cette instance pourrait remplir sa mission en faveur de la gouvernance. Pour ce faire, il sera nécessaire de définir la bonne gouvernance et s'interroger sur la relation de cette dernière avec la corruption. Il sera aussi opportun de rechercher la place de l'IBGLCC par rapport aux autres cinq instances constitutionnelles indépendantes prévues par la nouvelle constitution tunisienne. Enfin, il conviendra de tracer de façon générale les missions que la future loi pourrait donner à l'IBGLCC.

I) Rappel du nouveau cadre constitutionnel relatif à l'IBGLCC et de la législation existante concernant l'INLUCC

I.1) Rappel de l'article 130 de la constitution relatif à l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (IBGLCC)

L'article 130 de la constitution du 26 janvier 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.

Elle assure le suivi de la mise en œuvre de ces politiques, la promotion de la culture de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption et elle consolide les principes de transparence, d'intégrité et de redevabilité.

L'instance est chargée de détecter les cas de corruption dans les secteurs public et privé, d'investiguer et d'enquêter sur ces cas et de les soumettre aux autorités compétentes.

L'instance est obligatoirement consultée pour les projets de lois relatifs à son domaine de compétence. Elle peut donner son avis sur les projets des textes réglementaires en rapport avec son domaine de compétence.

L'instance se compose de membres intègres, indépendants et compétents qui exercent leurs fonctions pendant un seul mandat de six ans, avec renouvellement du tiers de ses membres tous les deux ans. »

I.2) Attributions 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.

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 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'IBGLCC aura à assumer une mission relative à la bonne gouvernance qui n'entre actuellement pas dans les missions explicitement dévolues à l'INLUCC.

II) Définitions de la gouvernance

Afin déterminer le contenu de la mission que la constitution confie à l'IBGLCC, il convient de s'interroger sur les différentes définitions du mot « gouvernance ».

II.1 Définition générale de la gouvernance

La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale. La gouvernance 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 affaires¹.

II.2 Les définitions données par les institutions internationales de la gouvernance

- La Banque mondiale offre une définition large du concept de gouvernance : « Nous définissons la gouvernance comme étant l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien de tous »². Cette définition lie donc l'exercice du pouvoir à la recherche du bien commun.
- La Commission européenne propose une définition adaptée au contexte de développement européen, mais qui offre aussi un certain potentiel de généralisation de son utilisation. Ainsi, pour cette institution : « La notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence »³.
- Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), présente une définition de la gouvernance susceptible de rejoindre des réalités internationales⁴. Pour cet organe onusien, la gouvernance peut être considérée comme 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

¹ Etymologie : de l'anglais, governance, gouvernement, venant du latin "gubernare", diriger un navire. Issu de la théorie micro-économique et de la science administrative anglo-saxonne, la notion de "bonne gouvernance" a été diffusée dans les années 1990 par la Banque mondiale, comme la condition nécessaire des politiques de développement. Initialement utilisé pour désigner la manière dont un gouvernement exerce son autorité économique, politique et administrative et gère les ressources d'un pays en vue de son développement, le concept de "gouvernance" a ensuite été étendu à la gestion des entreprises.

² Banque Mondiale, « La gouvernance collaborative », Site de la Banque mondiale, <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/governance>

³ Union européenne, « Gouvernance européenne : un livre blanc », sur le site de La Commission européenne, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_fr.htm

⁴ United nations, « Governance for sustainable human development », site du PNUD, <http://www.un.org/cyberschoolbus/briefing/governance/governance.pdf>

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.

II.3 La définition de la gouvernance mettant l'accent sur les institutions et l'équilibre et la séparation des pouvoirs

La gouvernance publique peut être comprise comme un système s'appliquant à l'Etat et à ses démembrements (par exemple, collectivités locales ou services déconcentrés), ainsi qu'aux personnes chargées de diriger ce système. La (bonne) gouvernance renvoie aux institutions et vise à améliorer leur efficacité et transparence en assurant une meilleure discipline des dirigeants publics élus et nommés. Les institutions permettent de structurer le processus par lequel les gouvernants sont choisis, rendus responsables, contrôlés ou remplacés. Elles garantissent les droits politiques et civils, en ce sens que toutes les personnes concernées par ce processus, et qui veulent y participer, peuvent le faire sur une base égale. Ces institutions doivent également permettre à tous les citoyens de tenir leur gouvernement pour responsable de la manière dont il fait usage de l'autorité et des ressources publiques. En outre, ces institutions doivent établir une séparation effective et claire des pouvoirs et des responsabilités entre les trois pouvoirs majeurs de l'Etat : un parlement représentatif, doté d'un pouvoir de surveillance ; un pouvoir exécutif compétent est responsable (incluant son administration publique) ; et un système judiciaire équitable et indépendant. Il s'agit ici du fondement d'un système de gouvernance publique et faisant ressortir la nécessité de disposer d'un système efficace de poids et de contrepoids au sein de la sphère publique⁵.

Il résulte des différentes définitions présentées que la notion de gouvernance est polysémique et de nature à concerner tout le champ de l'action publique et institutionnelle. C'est pourquoi, il paraît nécessaire de s'intéresser à sa relation avec la corruption, qui est le deuxième concept devant guider la rédaction de la loi relative à l'IBGLCC.

III) La relation entre la gouvernance et la corruption

III.1 Association entre gouvernance et corruption

Très souvent gouvernance et corruption sont associées.

- La mauvaise gouvernance crée les conditions d'apparition de la corruption ; en effet, un régime politique qui ne respecte pas la séparation des pouvoirs, qui n'assure pas la participation citoyenne et transparence dans le processus de décision et l'exécution des mesures prises favorise l'apparition et le développement de la corruption.

⁵ Fahmi Ben Abdelkader, du droit de l'Etat à l'Etat de droit dans les pays arabes de la méditerranée, thèse soutenue à l'université de la Sorbonne. http://fahmi.ba.free.fr/docs/phd_long_resume.pdf

- De manière réciproque, la corruption est un symptôme de la mauvaise gouvernance : plus un régime sera corrompu moins ses décisions seront prises dans un esprit de bonne gouvernance.

Pourtant, gouvernance et corruption ne sont ni synonymes ni systématiquement liées.

III.2 La différence entre gouvernance et corruption

« La corruption est une rétribution illicite ou tout autre comportement à l'égard des personnes investies de responsabilité dans le secteur public ou le secteur privé, qui contrevient aux devoirs qu'elles ont en vertu de leur statut d'agent d'État, d'employé du secteur privé, d'agent indépendant ou d'un autre rapport de cette nature et qui vise à procurer des avantages indus de quelque nature qu'ils soient, pour eux-mêmes ou pour un tiers »⁶.

Il en résulte que, dans le domaine qui nous intéresse, la corruption est une infraction, un délit ou un crime, répréhensible et puni légalement. La prévention de la corruption tend donc à éviter la survenance de l'infraction et sa répression à punir les auteurs et complices de l'infraction.

La gouvernance est une notion bien plus générale. La mise en œuvre de la bonne gouvernance cherche à créer les conditions de réalisation d'une bonne gestion et à garantir l'efficacité de l'utilisation des moyens publics en accord avec l'objectif qui a été défini. La mauvaise gouvernance n'est pas toujours une infraction réprimée, pénalement ou administrativement. Elle peut simplement correspondre à des mauvais choix de gestion ou politiques, dépourvus de volonté délictuelle. Par exemple, des crédits publics peuvent être légalement employés dans un but d'intérêt général, mais avec une efficacité (c'est-à-dire un rapport moyens utilisés / résultats obtenus) faible, en raison d'une évaluation insuffisante des besoins, des moyens et des résultats attendus.

IV. Une réflexion sur les limites du champ de compétence de l'IBGLCC

IV.1 Relations entre l'IBGLCC et les autres instances constitutionnelles indépendantes

En plus de l'IBGLCC, le chapitre VI de la constitution de janvier 2014 prévoit la création de quatre instances constitutionnelles indépendantes qui œuvrent au renforcement de la démocratie⁷ :

- L'instance électorale, dénommée « Instance Supérieure Indépendante des Elections » est chargée de la gestion des élections et des référendums, de leur organisation et de leur supervision dans leurs différentes phases. L'instance garantit la régularité, l'intégrité et la transparence du processus électoral et proclame les résultats⁸.

⁶ Définition donnée par le groupe multidisciplinaire sur la corruption du Conseil de l'Europe

⁷ Article 125.

⁸ Article 126.

- L'instance de la communication audiovisuelle est chargée de la régulation et du développement du secteur de la communication audiovisuelle. Elle veille à garantir la liberté d'expression et d'information, le droit d'accès à l'information et l'instauration d'un paysage médiatique pluraliste et intègre⁹.
- L'instance des droits de l'Homme veille au respect et à la promotion des libertés et des droits de l'Homme et fait des propositions dans le sens du développement du système des droits de l'Homme. L'instance enquête sur les cas de violation des droits de l'Homme en vue de les régler ou de les soumettre aux autorités compétentes¹⁰.
- L'instance du développement durable et des droits des générations futures est obligatoirement consultée pour les projets de lois relatifs aux questions commerciales, sociales et environnementales ainsi que pour les plans de développement¹¹.

Des lois devront donc définir précisément les compétences de chaque instance. Mais on observera, dès aujourd'hui, que le législateur devra veiller à ce que les compétences de l'IBGLCC n'empiètent pas de manière excessive sur les compétences des autres instances constitutionnelles indépendantes.

IV.2 Le contenu qui pourrait être donné à l'action pour la gouvernance de l'IBGLCC

IV.2.a) Les objectifs de la bonne gouvernance qui avaient déjà été définis par le ministère de la gouvernance et de la lutte contre la corruption.

Dans le précédent gouvernement, le ministère de la gouvernance et de la lutte contre la corruption avait défini sept axes à son action :

- Renforcement de la transparence ;
- Renforcement de la transparence des procédures ;
- Renforcement de la qualité des prestations administratives ;
- Renforcement de l'évaluation des politiques publiques ;
- Renforcement des capacités nationales de lutte contre la corruption ainsi que des mécanismes de prévention ;
- Promotion de la transparence et la stabilité de la réglementation ;
- Mise en place d'un système national d'intégrité ;
- Conception d'une stratégie nationale en consolidant et en développant le cadre juridique et institutionnel.

Il semblerait naturel que la future loi relative à l'IBGLCC s'inspire de ces axes pour définir les missions de l'IBGLCC. Il faudrait, cependant, observer qu'elles soient centralisées ou décentralisées, toutes les institutions ayant pour mission de lutter contre la corruption doivent interagir avec d'autres institutions traitant de gouvernance, tels le médiateur ou la cour des comptes. En effet, leur efficacité dépend grandement de leur coordination avec les autres organismes impliqués dans la lutte contre la corruption. De plus, les défaillances des infrastructures de lutte contre la corruption deviennent souvent visibles au moment du passage de l'enquête (effectuée par l'organisme de lutte contre la corruption) à l'engagement des

⁹ Article 127.

¹⁰ Article 128.

¹¹ Article 129.

poursuites judiciaires. Il en résulte donc la nécessité d'une collaboration forte avec la justice.

IV.2.b) Les axes qui pourraient figurer dans le projet de loi déterminant les compétences de l'IBGLCC

La future loi sur l'IBGLCC devrait 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 ;
- 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.

Richard Martinez

Annexes

Sept principaux éléments caractérisant la bonne gouvernance :

1 : L'obligation de rendre compte : Les administrations publiques doivent prendre l'engagement et être en mesure de montrer en quoi leur action et les décisions qu'elles prennent sont conformes à des objectifs précis et clairement énoncés ;

2 : La transparence : l'action, la prise de décisions et leur mise en œuvre, des administrations publiques sont, dans toute la mesure du possible, soumises à l'examen des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et, lorsqu'elles existent, d'institutions et d'autorités extérieures. Cet impératif de transparence fait partie de la lutte contre la corruption ;

3 : L'efficacité et l'efficacités : Les administrations publiques s'attachent à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens, et veillent à ce que leurs prestations répondent aux politiques et objectifs énoncés par les responsables de l'action publique. Il s'agit en fait de la bonne gestion des affaires publiques ;

4 : La réceptivité ou réactivité : Les autorités publiques se dotent des moyens et de la flexibilité voulus pour répondre rapidement à l'évolution de la société. Elles tiennent compte des attentes de la société civile lorsque celles-ci reflètent l'intérêt général. Elles sont prêtes à procéder à un examen critique du rôle de l'Etat ;

5 : La prospective : Les autorités publiques doivent être en mesure d'anticiper les problèmes qui se poseront à partir de nouvelles données disponibles et compte tenu des tendances observées. Elles doivent être également capables d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles, tels que démographiques, économiques, environnementaux ou sociétaux ;

6 : La primauté du droit : Les autorités publiques sont en charge de la mise en œuvre des lois et de l'application de la réglementation et des codes, et cela en toute égalité et en toute transparence. Leur action doit s'y conformer strictement et fidèlement. Elles sont en particulier les garantes du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

7 : La démocratie et la paix : Les autorités publiques participent activement et sans réserve à la mise en œuvre d'une vie démocratique apaisée.

Source : LES MEDIEATEURS, ACTEURS DE LA BONNE GOUVERNANCE - Etude réalisée par M. Gérard FELLOUS, Expert, pour l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) - Janvier 2007.

[file:///C:/Users/Richard/Downloads/Rapport_Fellous_bonne_gouvernance_janv.07_12820409970%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Richard/Downloads/Rapport_Fellous_bonne_gouvernance_janv.07_12820409970%20(2).pdf)

L'Office de l'Ombudsman du Rwanda

L'Office de l'Ombudsman est une institution publique et indépendante qui a été créée en 2003 par la constitution de la République du Rwanda, le 4 juin 2003, dans son article 182. Son organisation et fonctionnement ont été établis par la loi n° 025/2003 du 15/08/2003 modifiée et complétée par la loi n° 017/2005 du 18/08/2005. Il a commencé ses fonctions en 2004.

L'Office de l'Ombudsman a reçu les attributions suivantes dans le cadre de renforcement de la bonne gouvernance au sein des institutions publiques et privées :

- Travailler comme médiateur entre les citoyens, institutions publiques et privées.
- Prévenir et combattre l'injustice, corruption et les infractions connexes au sein des institutions publiques et privées.
- Recevoir et examiner les plaintes individuelles et association indépendantes en relation avec des activités des agents de l'état, organes de l'Etat et institutions privées.
- Recevoir et examiner les patrimoines déclarés des hautes autorités du pays, les agents de l'Etat, et les employés responsables des biens et finances publiques.
- Monitoring du code de conduite.
- Coordonner le Conseil National Consultatif chargé de lutte contre la Corruption et les Offenses connexes.

Source : <http://ombudsman.gov.rw/fr/>