

Financé
par l'Union européenne



COUNCIL OF 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 T3.3: Mise à disposition d'outils et de méthodologies ainsi que le renforcement des capacités visant à la conception de trois analyses sectorielles majeures (i.e. douanes, administration fiscale et secteur foncier) devant être menées par les Cellules de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption respectives
Soutien à l'analyse de risques du Ministère des domaines de l'Etat

Document technique

Rapport d'évaluation des risques dans la gestion des domaines de l'Etat et les affaires foncières de la Tunisie

Luís Macedo Pinto de Sousa et Paulo Teixeira de Morais,
Experts du Conseil de l'Europe

14 mars 2014

Abréviations

AC	Anti-corruption
CGDEAF	Contrôle général des domaines de l'Etat et des affaires foncières
CNUCC	Convention des Nations unies contre la corruption
CPL	Collectivités publiques locales
DG	Direction générale
DGCE	Direction générale du contentieux de l'État
DGE	Direction générale des expertises
GRECO	Groupe des Etats contre la corruption
HCCAF	Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier

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

1. Introduction et méthodologie.....	1
Résumé	3
2. Termes de référence du projet et objectifs du rapport.....	5
3. La mission, les attributions et l'organisation du Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat	5
3.1. <i>Mission</i>	5
3.2. <i>Attributions</i>	6
3.3. <i>Organisation</i>	7
3.4. <i>Le rôle de la Direction générale des expertises</i>	8
3.5. <i>Le rôle de la Direction générale du contentieux de l'État</i>	10
3.6. <i>Le rôle du Contrôleur</i>	11
3.7. <i>Le rôle de la cellule de bonne gouvernance</i>	13
4. Caractérisation des risques et pratiques de corruption.....	13
4.1. « Anciennes » pratiques: avant la Révolution.....	14
4.2. <i>Analyse des risques</i>	15
LES SECTEURS VULNERABLES	15
LES AGENCES FONCIERES.....	15
LES PRATIQUES A RISQUES DETECTEES DEPUIS 2011	16
LES FACTEURS DE RISQUE	16
LES PROBLEMES DE GOUVERNANCE DU MARCHE IMMOBILIER	18
5. Recommandations	20
5.1. <i>Au niveau organisationnel</i>	20
5.2. <i>Au niveau des règles et procédures</i>	21
5.3. <i>Au niveau du cadre déontologique</i>	21
5.4. <i>Au niveau de la prévention</i>	22
5.5. <i>Au niveau de la justice</i>	22
5.6. <i>Améliorer les règles de transparence de la gestion du patrimoine publique</i>	23

1. Introduction et méthodologie

La Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a publié en 2011 un rapport attestant de l'ampleur des phénomènes de malversation et de corruption sous la présidence de Ben Ali. Ce rapport détaille les différents postes des décideurs impliqués, du sommet de l'Etat au bas de la hiérarchie, les zones de risques et les pratiques systématiques qui ont prévalu dans l'appareil d'Etat au cours de cette période.

Lors de notre première visite, presque toutes les autorités avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont reconnu l'importance de ce rapport, mais elles ont aussi fait passer le message que la corruption en Tunisie aurait été le produit d'un ensemble de « pommes pourries » et que l'éradication de ces mauvais éléments serait en cours. La corruption ne serait plus un problème comme autrefois. Autrement dit, la corruption est entendue, au sein des autorités, comme le résultat de la concentration du pouvoir, de façon discrétionnaire et abusive de la part du président Ben Ali afin de mettre en place un système parallèle pour s'assurer des rentes illicites, à travers un réseau de collaborateurs directs (la plupart issus de sa famille, de la famille de sa femme et du cercle de ses amis). Le pouvoir contraignait certains fonctionnaires à pervertir les règles du jeu et prendre des décisions illicites pour favoriser ces personnes et les enrichir.

S'il est vrai que le personnel dirigeant a été largement renouvelé, ce n'est pas le cas au sein de l'administration publique. Les opportunités, les ressources et les incitations à la quête de rentes illicites sont encore détectables ; ce que confirme la continuité de certaines pratiques. Le contexte dans lequel ces pratiques se développent est différent. L'opinion publique y est devenue très hostile. Le coût moral de la corruption est très élevé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil de l'Etat.

Cependant, les mécanismes de contrôle sont encore faibles pour détecter ces pratiques. Les agents, manquant de formations spécialisées, de ressources et parfois d'autonomie opérationnelle leur permettant de faire leur travail sans ingérence politique. L'appareil judiciaire n'avance que très lentement sur ces questions, alimentant un sentiment généralisé d'injustice sociale et d'impunité dans la société tunisienne.

Malheureusement, la corruption, perçue comme l'utilisation et l'abus du pouvoir public à des fins privées, née de contextes, structures et cultures organisationnelles propices à ce type d'échange social, n'a pas été éradiquée avec la déposition de Ben Ali et la condamnation de ses collaborateurs les plus proches. D'ailleurs, la plupart des condamnations n'a pas été encore matérialisée. La mise hors-jeu de certaines parties prenantes ne signifie pas que de telles pratiques ne puissent pas continuer dans l'appareil d'Etat de la nouvelle République tunisienne avec de nouveaux acteurs.

Certes, la corruption n'est pas le seul problème qui exige une réponse urgente des institutions, en particulier du gouvernement et de la justice. La tentation de doter l'Etat de plusieurs nouveaux organismes de lutte contre la corruption sans changer le mode d'organisation, de fonctionnement ou les capacités de la justice et des organismes de contrôle de l'Etat, ne peut pas produire de résultats durables. Mettre en place des cadres déontologiques contraignants pour dissuader les fonctionnaires d'adopter des comportements déviants est très important, surtout quand l'action disciplinaire et judiciaire montrent des résultats peu consistants ; les conditions d'emploi et de progression de carrière, les procédures, les mécanismes internes d'alerte et de comptabilité et le rôle des dirigeants pour assurer une bonne compréhension et adhésion aux principes de la bonne gouvernance, sont tout aussi cruciaux.

Le rapport de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a identifié quatre secteurs parmi les plus vulnérables à la corruption en Tunisie:

- les marchés publics (qui représentent 18 % du PIB annuel) ;
- les douanes ;
- l'administration fiscale ; et
- la gestion des domaines de l'État et l'urbanisme.

En réponse à ces conclusions, le gouvernement a pris l'engagement de répondre aux défis posés par ces quatre secteurs particulièrement sensibles. Ce rapport vise à apporter des pistes de réponse à cette priorité politique.

Concernant la gestion des domaines de l'État, certains problèmes ont été mis en lumière, en particulier en ce qui concerne les registres et la fixation des propriétés foncières, l'exécution par les bénéficiaires de transferts de biens domaniaux de leurs obligations contractuelles et légales ainsi que les procédures d'estimation du prix des biens immeubles de l'État.

Résumé

La Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a publié en 2011 un rapport attestant de l'ampleur du phénomène de la malversation et de la corruption sous la présidence de Ben Ali. Ce rapport a identifié quatre secteurs parmi les plus vulnérables à la corruption en Tunisie dont la gestion des domaines de l'État et l'urbanisme.

Ce rapport fournit une première approche des risques de corruption dans les domaines de l'Etat et les affaires foncières en Tunisie. Il contient aussi une série de recommandations aux autorités. Ses conclusions s'appliquent en grande partie à l'ensemble de la fonction publique. Une analyse des risques doit être renouvelée de façon périodique afin de mesurer l'impact des actions correctives.

S'il est vrai que le personnel dirigeant a été largement renouvelé, ce n'est pas le cas au sein de l'administration publique. Les opportunités, les ressources et les incitations à la quête de rentes sont encore détectables ; ce que confirme la continuité de certaines pratiques. Le contexte dans lequel ces pratiques se développent est différent. L'opinion publique est devenue très hostile à ce type de pratiques. Le coût moral de la corruption est très élevé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil de l'État.

Les mécanismes de contrôle demeurent faibles pour détecter ces pratiques. Les agents manquent de formations spécialisées, de ressources et parfois d'autonomie opérationnelle leur permettant de faire leur travail sans ingérence politique. L'appareil de la justice ne progresse que très lentement sur ces questions, alimentant un sentiment généralisé d'injustice sociale et d'impunité dans la société tunisienne.

Certes, la corruption n'est pas le seul problème qui exige une réponse urgente des institutions, en particulier du gouvernement et de la justice. Les experts du Conseil de l'Europe ont proposé une intervention à la fois au niveau organisationnel ; des règles et procédures ; du cadre déontologique ; de la prévention du risque de corruption ; de la justice et des règles de transparence.

Au niveau organisationnel :

1. Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption ;
2. Réduire la concentration des pouvoirs décisionnels ;
3. Assurer un équilibre entre les ressources et les tâches attribuées aux experts ;
4. Améliorer la situation financière des cadres et des agents concernés par la mission d'expertise ;
5. Garantir la qualité et l'indépendance des expertises ;
6. Renforcer les contrôles ;
7. Clarifier le rôle des cellules de bonne gouvernance ;

Au niveau des règles et procédures :

8. Evaluer la législation existante ;
9. Revoir les procédures d'estimation ;
10. Adopter un statut particulier pour les experts ;

Au niveau du cadre déontologique :

11. Interdire le cumul des fonctions ;
12. Lutter contre la prise illégale d'intérêts ;

13. Interdire le pantouflage ;
14. Introduire un régime de prévention des conflits d'intérêts ;

Au niveau de la prévention de la corruption :

15. Renforcer les mécanismes d'alerte ;
16. Adopter une loi sur la protection des témoins et donneurs d'alerte ;

Au niveau de l'efficacité de la justice :

17. Conclure les procès impliquant des fonctionnaires et dirigeants du Secrétariat d'Etat ;
18. Renforcer les procédures et mécanismes d'application des décisions judiciaires et administratives en matière d'urbanisme ;
19. Assurer le suivi des dommages et préjudices financier subis par l'Etat ;
20. Poursuivre les efforts en vue de la restitution des biens mal acquis à l'étranger ;

Au niveau des règles de transparence:

21. Garantir les règles de transparence;
22. Mettre en place des contrôles informatisés, accessibles au public ;
23. Mettre en place un cadastre; et
24. Evaluer l'avantage de l'acte notarié.

2. Termes de référence du projet et objectifs du rapport

Le Conseil de l'Europe nous a demandé de procéder à une évaluation des risques de corruption dans l'administration des domaines de l'Etat de la République de Tunisie. Cette évaluation porte plus particulièrement sur les tâches suivantes :

- entreprendre une collecte préliminaire de données et d'autres documents de support par des entretiens avec les autorités tunisiennes, ainsi que d'autres informations publiques relatives au fonctionnement de l'administration de gestion des biens publics qui peuvent être pertinentes pour l'évaluation des risques de corruption. De plus, formuler les demandes de documents supplémentaires pertinents à fournir par les autorités tunisiennes ;
- analyser les réponses au questionnaire d'évaluation des risques soumis à la cellule de bonne gouvernance du Secrétariat d'Etat des domaines de l'Etat et des affaires foncières¹ ;
- préparer un rapport d'évaluation des risques dans la gestion des domaines de l'Etat et des affaires foncières identifiant, dans la mesure du possible, les types d'échanges de corruption, les risques existants mais aussi les « îlots d'intégrité » au sein de l'institution, c'est à dire des acteurs ou des processus organisationnels qui peuvent être différenciés comme des exemples de bonnes pratiques ; et
- sur la base de ce rapport, nous avons été chargés de développer un outil pour l'auto-examen des risques de corruption (document d'orientation et questionnaire) qui devrait être appliqué périodiquement par la cellule de bonne gouvernance du Secrétariat d'Etat des domaines de l'Etat et des affaires foncières.

Un nouveau gouvernement a été désigné le 29 janvier 2014. A cette occasion, le Ministère de la gouvernance et de la lutte contre la corruption est devenu le Secrétariat d'Etat auprès du Chef du gouvernement, chargé de la gouvernance et de la fonction publique alors que le Ministère des domaines de l'Etat des affaires foncières est devenu le Secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé des domaines de l'Etat.

3. La mission, les attributions et l'organisation du Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières

3.1. Mission

Le Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières a été maintenu dans les missions et attributions du Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières², à savoir :

- *la conception et la mise en œuvre de la politique de l'Etat relative aux domaines public et privé de l'Etat, constitués par tous les biens et droits mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat.*
- *l'étude de toutes les questions relatives aux domaines de l'Etat dans les différents secteurs en collaboration avec les organismes concernés.*

¹ Le questionnaire rempli a été transmis le 16 décembre 2013 au secrétariat du Conseil de l'Europe.

² Décret n° 90-999 du 11 juin 1990.

- *le recensement des domaines public et privé de l'Etat mobiliers et immobiliers et d'en établir un inventaire exhaustif.*
- *Le contrôle de la gestion des biens meubles et immeubles de l'Etat ainsi que le suivi de la gestion des biens des collectivités publiques régionales et locales et des établissements publics à caractère administratif et des entreprises publiques.*

Concernant la perte du statut de ministère, les experts du Conseil de l'Europe ne sont pas en mesure à ce stade de préciser quel impact la nouvelle dénomination aura en termes d'efficacité et d'intégrité sur le secteur.

3.2. Attributions

Les attributions du Secrétariat d'État sont définies par le décret n° 90-999 du 11 juin 1990, fixant les attributions du Ministère des domaines de l'État et des affaires foncières.

Selon les diplômes légaux y afférant, les attributions concerne :

- a) *la tenue de sommiers de consistance et de registres d'inventaires des biens de l'Etat ;*
- b) *l'établissement d'une liste des participants de l'Etat et le suivi de toutes les opérations y afférentes ;*
- c) *le centralisation des informations relatives aux sommiers de consistance des biens des collectivités publiques régionales et locales et des établissements et entreprises publics ;*
- d) *l'affectation et la cession des biens immobiliers appartenant à l'Etat ;*
- e) *l'acquisition et l'expropriation des biens immobiliers au profit de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif sur leur demande en collaboration avec les ministères concernés ;*
- f) *l'acceptation des legs et dons au profit de l'Etat conformément à la législation en vigueur ;*
- g) *assurer le suivi de l'acceptation des legs et dons au profit des établissements publics à caractère administratif ;*
- h) *la vente des mobiliers et des équipements devenus sans emploi appartenant à l'Etat et aux établissements publics à caractère administratif ;*
- i) *la location des immeubles domaniaux au profit des tiers ;*
- j) *le contrôle de la location des immeubles au profit de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif en collaboration avec les ministères concernés ;*
- k) *l'approbation en collaboration avec le ministère de l'agriculture de l'octroi du droit d'exploitation des terres agricoles appartenant à l'Etat ;*
- l) *l'établissement d'expertises et à la fixation des valeurs vénales et locatives des biens immobiliers avant toute opération d'achat, de vente, d'échange ou de location au profit de l'Etat et sur leur demande au profit des établissements publics à caractère administratif, des collectivités publiques régionales et locales et des entreprises publiques ;*
- m) *la protection des domaines public et privé de l'Etat contre toute atteinte et toute négligence, en collaboration avec les organismes concernés ;*
- n) *l'établissement des opération de délimitation des domaines public et privé de l'Etat en collaboration avec les départements ministériels concernés ;*
- o) *la tenue et la conservation des archives et des documents concernant les domaines de l'Etat conformément à la législation en vigueur ;*
- p) *le suivi des opérations d'immatriculation foncière et d'expropriation au profit des domaines public et privé de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif ; et*
- q) *le suivi de l'exécution des jugements rendus dans les affaires concernant le domaine de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif.*

D'après les experts du Conseil de l'Europe, le problème des risques de corruption dans le secteur des domaines de l'Etat et les affaires foncières n'est pas inhérent au secteur d'activité du Secrétariat d'Etat ou aux attributions de ce dernier mais se trouve au niveau de la capacité, des procédures, des méthodes de gestion, des règles et des mécanismes pour assurer la responsabilité et l'intégrité de ces agents pour le bien commun, en particulier dans le cadre des estimations, le contentieux, la transparence du processus et des interactions entre les intervenants des marchés publics à savoir les décideurs politiques (en priorité), les agents publics et les clients (en particulier issus du secteur immobilier).

Selon le schéma de fonctionnement du gouvernement, le Secrétariat d'Etat est en charge des domaines de l'Etat, à savoir :

- a) les biens mobiliers d'Etat : meubles ; équipements ; biens mobiliers publics ; voitures et autres moyens mobiles ;
- b) le domaine public immobilier : domaine public maritime ; domaine public hydraulique ; domaine public terrestre de l'Etat ; domaine public terrestre des collectivités publiques locales (CPL) ; établissements et entreprises publiques) ;
- c) le domaine privé immobilier : bâtiments de l'Etat ; logements administratifs ; bâtiments des CPL, des établissements et des entreprises publiques ; terres agricoles de l'Etat ; terres non agricoles de l'Etat ; terres agricoles des CPL ; établissements et entreprises publiques.

3.3. Organisation

Les subdivisions principales du Secrétariat d'Etat (le cabinet, le corps de Contrôle général des domaines de l'Etat, la direction générale des services communs, les services spécifiques, les directions régionales) sont dotées de dispositions réglementaires (contenues essentiellement dans les décrets 90-1070 du 18 juin 1990 portant organisation du Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières, tel que complété par le décret 91-1006 du 21 juin 1991 modifié et complété par le décret n° 94-1107 du 14 mai 1994 ; et dans le décret n° 99-1235 du 31 mai 1999 portant organisation du Secrétariat des domaines de l'Etat et des affaires foncières, tel que modifié et complété par le décret n° 2001-1477 du 15 juin 2001 qui a été modifié par le décret n° 2009-3653 du 02 décembre 2009).

Le Secrétariat d'Etat est organisé en plusieurs directions générales (DG) :

- sept directions générales ont attrait à l'exercice des compétences du Secrétariat d'Etat, notamment en matière d'acquisition et délimitation, gestion et ventes, immeubles agricoles, expertises, recensement des biens publics, biens des étrangers et contentieux ; et
- deux organisent le fonctionnement interne du Secrétariat : services communs et organisation, méthodes et informatique.

Le Contrôle général des domaines de l'Etat et des affaires foncières (CGDEAF) est partie intégrante du Secrétariat d'Etat et fonctionne sous la direction et les instructions du Ministre.

Au sein du Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières, c'était le Ministre qui décidait à qui attribuer des terrains, à qui acheter des voitures, etc. Sa décision était toujours précédée par des rapports des experts. Les experts du Conseil de l'Europe n'ont pas reçu d'information visant à confirmer si cette procédure a été changée avec la transformation du Ministère en Secrétariat d'Etat. Il apparait que la Direction générale des expertises (DGE) demeure l'entité où sont prises les décisions les plus importantes ayant une imputation financière, du point de vue économique.

En 2013, la DGE a réalisé 3.362 expertises et traité 1.087 dossiers divers. La valeur vénale des immeubles concernés par ses expertises est de l'ordre de 150 millions de dinars tunisiens (TND, 68 millions d'Euros environ). La valeur marchande des biens meubles et la valeur locative étaient limitées à 30 millions de dinars. (14 millions d'Euros environ)

3.4. Le rôle de la Direction générale des expertises

La DGE est chargée, à la demande des institutions publiques, d'effectuer les expertises relatives à la fixation des valeurs vénales et locatives des biens immeubles des différents services de l'État, y compris les collectivités publiques locales.

Elle est aussi responsable de l'estimation des fonds de commerce, des concessions et de déterminer les propositions de l'administration en ce qui concerne les indemnités d'expropriation.

En d'autres termes, la DGE est chargée des opérations ayant un impact économique majeur et des implications importantes pour les recettes de l'Etat. Elle constitue un secteur vulnérable à tout type de pression et de vénalité.

L'organisation est bien hiérarchisée, du moins en théorie. Les experts sont organisés en plusieurs directions et sous-directions.

Comme les experts sont dispersés à travers le territoire, la structure de la hiérarchie manque de clarté. Les experts dépendent, en même temps, de leur direction et du chef du gouvernement régional. Les directions régionales peuvent répondre directement aux demandes d'expertise selon un plafond de valeurs fixé au préalable par des notes de services. Cet arrangement organisationnel pose des problèmes d'autorité et de définition des responsabilités.

Les rapports d'expertise sont réalisés généralement par une ou deux personnes. La validation du rapport est faite par le supérieur hiérarchique qui assure un contrôle de méthode et procédure. Par règle, le supérieur ne fait pas de corrections aux rapports. Cependant sa capacité d'influence peut être ressentie à plusieurs niveaux (l'attribution des missions d'estimation n'est pas aléatoire et le supérieur peut transmettre des instructions ou orientations d'une façon informelle).

Les experts ont des responsabilités diverses et variées. Chaque expert peut, en même temps, évaluer un terrain gigantesque et attribuer une valeur marchande à une vieille voiture abandonnée.

La procédure de prise de décision est routinière. Quand un expert attribue un prix pour un terrain donné, le prix doit être respecté par le supérieur hiérarchique et par la commission qui décide des ventes (la Commission consultative foncière du Secrétariat d'Etat). La fonction de validation de la Commission consultative foncière au niveau du Secrétariat d'Etat n'est pas clairement décrite. Les membres de la Commission sont désignés par décret interministériel. Chaque réunion de la Commission est présidée par le Secrétaire d'Etat ou par le chef du cabinet. Elle réunit des directeurs du Secrétariat d'Etat qui sont membres titulaires et d'autres qui participent ponctuellement à ces réunions. La DGE n'a pas de membres permanents dans la Commission, contrairement à la DG des ventes et gestion. Il n'y a pas de données statistiques pour comprendre quel est le poids de cette Commission dans le processus de validation, autrement-dit, combien de rapports ont été approuvés (et de quelle façon, unanimité ou non), combien ont été revus ou rejetés. La décision et le choix du prix

proposé ne sont pas clairement établis. Il n'a pas été possible d'établir s'il y a une régularité à travers les différentes estimations.

L'expertise repose sur l'expérience et la compétence du chargé de mission. Selon la nature de l'expertise, ce travail doit prendre en considération les textes juridiques et les procédures techniques. Chaque rapport annuel permet d'évaluer les procédures utilisées dans les missions d'expertise réalisées par la DGE.

Malgré toutes ces procédures et règles, il y a plusieurs problèmes détectés à la DGE :

- La méthode d'estimation et les critères de fixation des prix sont définis par un code de procédure interne (Les experts du Conseil de l'Europe n'ont pas obtenu de copie de ce code) connus des évaluateurs. Apparemment, ils se basent sur des paramètres de fixation de prix du marché, l'expérience des évaluateurs, etc. Les critères de fixation de prix ne sont ni définis par la loi ni conformes aux bonnes pratiques internationales³ ;
- Il n'y a pas de statut des experts qui stipule leurs tâches et les règles/normes d'exercice de leurs fonctions. La méthode de travail repose surtout sur l'expérience individuelle accumulée et des critères de rigueur de la personne chargée de la mission. Ces critères ne sont pas suffisamment objectifs, ils dépendent trop largement du libre-arbitre de chaque évaluateur ;
- Le recrutement est déterminé par la législation en vigueur concernant la fonction publique. Le processus suit un concours général. Il n'y a pas de recrutement spécialisé ;
- Les experts ont besoin d'une formation sur les standards internationaux, dans la mesure où les affaires foncières sont d'une énorme complexité ;
- Il n'y a pas de recours à des services externalisés d'expertise ;
- Dans certains organes (ex. : les entreprises publiques et les agences foncières), la DGE n'a pas l'obligation d'intervenir ;
- Il n'y a pas de procédures de prévention et résolution des conflits d'intérêts. Les conflits d'intérêts sont traités uniquement par les dispositions du Code pénal et du Statut général de la fonction publique ;
- Les expertises sont soumises à l'appréciation du supérieur hiérarchique. Cependant, le supérieur hiérarchique fait seulement des observations de méthode et pas de substance. Il n'interfère pas sur l'estimation, une fois qu'elle est réalisée. Néanmoins, il n'y a pas de

³Il existe un certain nombre d'associations à but non lucratif qui ont développé et appuient à la mise en place de standards internationaux de grande qualité concernant la mesure des propriétés, la valorisation et l'évaluation comme la [International Property Measurement Standards Coalition](#) (IPMSC) et le [International Valuation Standards Council](#) (IVSC). Certains pays ont adopté des règles très strictes en matière de règles et procédures d'évaluation des domaines publics comme les Etats Unis, l'Australie, le Canada, le Danemark... Les [standards uniformes pour l'acquisition des terres fédérales, Federal Land Acquisition \(UASFLA\)](#), connus aussi comme le livre jaune, *Yellow Book*, qui précise les règles d'évaluation pour la plupart des acquisitions, échanges ou sessions. Pour les autres pays, il est possible de se reporter à la note suivante du Ministère australien du gouvernement local, *Department of Local Government*, May 2000 (<http://www.dlg.nsw.gov.au/dlg/dlghome/documents/PracticeNotes/pnote1.pdf>)

garanties que le directeur général, dans sa position hiérarchiquement supérieure, ne puisse avoir une position plus assertive face aux experts ;

- Le directeur dispose d'un grand pouvoir discrétionnaire au niveau de la distribution des tâches aux experts et de la vérification/validation de leurs estimations ;
- Il n'y a pas de rotation des fonctionnaires et de distinction des fonctions. La procédure d'estimation des prix n'est pas compartimentée en plusieurs étapes correspondant au cheminement de la prise de décision. A l'occasion des entretiens, le directeur général a assuré que les experts sont indépendants dans la réalisation des estimations. Ils peuvent avoir recours à l'aide de collègues et confrontent leurs difficultés et incertitudes avec eux ;
- Sous l'ancien régime, presque 80% des estimations étaient réparties entre le directeur général et un cercle restreint d'experts. Le directeur général était un proche de Ben Ali et de son entourage, il recevait des instructions formelles par oral sur la fixation des prix de certaines opérations ;
- La décentralisation du service a aussi engendré des problèmes concernant l'autorité du directeur général vis-à-vis des experts régionaux et leurs responsabilités ;
- Le service est constitué de 41 experts et un directeur général ; il y a un manque de spécialisation et de formation continue des experts. Les salaires et les conditions de travail ne sont pas appropriés à la valeur économique et à la dimension des tâches ;
- L'expert peut élaborer une estimation qui est préjudiciable aux intérêts de l'Etat ; les valeurs peuvent être connues par les concourants avant l'ouverture publique des propositions ; et
- L'expert rencontre des difficultés pour l'accès à l'information nécessaire pour réaliser les estimations : les bases de données manquent et le partage d'information entre organismes n'est pas approprié.

Les experts ont été informés de nouveaux développements. La DGE met actuellement en place un système collégial de vérification et de validation des expertises à travers la création d'une commission d'experts présidée par le directeur général des expertises pour tous les rapports concernant des valeurs dépassant un montant fixé par décision du Secrétaire d'État des domaines d'État et des affaires foncières. Ce projet est en cours.

Il a eu des procédures ouvertes contre cinq personnes du service. La DGE a été soumise pendant presque une année à la revue de la DG du contentieux de l'État. Cependant, le directeur général ne connaît ni le nombre précis d'enquêtes ou de contentieux ouverts ni même les conclusions.

3.5. Le rôle de la Direction générale du contentieux de l'État

La Direction générale du contentieux de l'État (DGCE) a la charge de défendre et protéger les intérêts de l'État et du secteur public devant les tribunaux, les arbitrages nationaux et internationaux. Il joue un rôle déterminant dans la lutte contre la corruption dans les domaines de l'État et les affaires foncières.

La DGCE a connu des précédents dans ce domaine. Pendant les années 1990, plusieurs ministres proches du Président Bourguiba ont été déférés aux autorités judiciaires pour des actes de détournement et malversation.

Depuis les années 1990 et jusqu'à la Révolution, la DGCE a eu une activité discrète mais vigilante. Elle connaissait la nature et l'amplitude du problème, mais ne pouvait pas intervenir parce que, comme toute l'administration, elle était soumise aux pressions de la part du Président Ben Ali et de son entourage.

Après la Révolution, la DGCE a saisi les propriétés foncières de Ben Ali et son entourage. Le service aurait créé une base de données des biens détournés par l'ancien président. Cependant, il n'y a pas de statistiques des pratiques de corruption associées à la gestion et la conservation du patrimoine de l'État. Le service a enregistré 374 cas de corruption (art. 96 du Code Pénal), dénoncés par d'autres organes de l'État, comme la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation. Nous ne disposons pas d'information relative au nombre de cas ayant abouti à des condamnations. D'après les personnes rencontrées, à ce jour, un seul expert aurait été poursuivi et condamné. Plusieurs autres cas tardent à être jugés, parce qu'il manque beaucoup d'informations à propos de la fortune de Ben Ali, de sa famille et de celle de sa femme à l'étranger. Cette information est importante pour évaluer le phénomène.

La DGCE manque d'indépendance, de ressources suffisantes pour exécuter ses tâches (il n'y a que 43 conseillers pour couvrir tout le territoire et tous les organes de l'Etat). Actuellement, certains dossiers sont traités à distance sans une idée concrète des problématiques du terrain. Il y aussi des limitations en ce qui concernent le partage d'information.

3.6. Le rôle du Contrôleur

Actuellement, les activités du Secrétariat d'Etats aux domaines de l'Etat et des affaires foncières sont soumises à deux types de contrôle:

- un système de contrôle externe :
 - le Contrôle général des domaines de l'Etat et des affaires foncières (CGDEAF) assure un contrôle administratif et financier *a posteriori*. Il dispose d'attributions horizontales et participe au Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier (HCCAF), un établissement public administratif rattaché à la Présidence de la République ; et
 - la Cour des Comptes exerce principalement des attributions juridictionnelles sur la gestion des deniers publics.
- un système de contrôle interne :
 - l'inspection du Secrétariat d'Etat dispose d'une compétence verticale limitée au Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières lui-même ; et
 - les organismes disciplinaires et de contentieux du Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières.

Le HCCAF supervise la coordination des programmes d'intervention des différents corps de contrôle, y compris le CGDEAF et le suivi des observations et recommandations formulées dans les rapports de ces différents organes. Il a participé activement, en relation avec la Commission nationale d'investigation, aux investigations destinées à déterminer les faits de corruption commis sous l'ancien régime.

Le CGDEAF est soumis au pouvoir hiérarchique du Secrétaire d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières et ne peut agir qu'en vertu d'un ordre de mission émis par ce dernier. Il est soumis à l'autorité du pouvoir exécutif, ce qui est un contre-sens, puisque le CGDEAF devrait contrôler librement toute l'activité du Secrétariat d'Etat.⁴

L'organisation du contrôle administratif et financier présente plusieurs insuffisances qui limitent son efficacité et son champ d'action dans la gestion des domaines de l'Etat et des affaires foncières. Nous relevons trois problèmes fondamentaux:

1. l'absence de contrôle par des organes centraux de souveraineté, tels que la Présidence de la République, le Premier Ministère ou les Ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice ;
2. l'absence de critères objectifs dans le choix des entités à contrôler ;
3. l'absence de contrôle préventif des opérations de l'État dans ce domaine. Le système actuel de contrôle administratif et financier est uniquement formel et *a posteriori*. Il n'y a pas d'évaluation de l'impact des options politiques à savoir des évaluations coût-bénéfice et des analyses de risques⁵.

Il y a actuellement un problème au niveau de l'indépendance des corps de contrôle centraux. Ils ne disposent pas, par exemple, des instruments statistiques utiles à leur mission. Par conséquent, ils restent vulnérables à des manipulations.

Dans ses attributions de contrôle sur la gestion, l'utilisation ou la maintenance des biens meubles et immeubles au niveau de l'administration centrale, régionale et locale et aussi au niveau des entreprises publiques ou privées dotées d'une participation publique au capital, le CGDEAF est conscient des risques existants dans le Secrétariat d'Etat aux domaines de l'État et des affaires foncières. Cependant, il n'a fait aucune évaluation des risques, aucun inventaire des insuffisances des procédures et du cadre normatif, aucune collecte et traitement des données, (ex.: les infractions ou les situations susceptibles de créer des conflits d'intérêts relevées par les missions d'enquête/vérification, permettraient à cet organe de soumettre au Ministre des propositions pour améliorer les méthodes de gestion et de préservation du patrimoine public). Le contrôle a été très actif sur le contrôle de l'utilisation des voitures de l'État, mais pas assez efficace pour prévenir les pratiques de corruption au niveau de la gestion des terrains publics. Apparemment, certaines anomalies sont connues depuis plusieurs années. Cependant, le CGDEAF ne dispose pas des éléments objectifs que permettent d'évaluer la portée de ces pratiques. Les informations relatives aux problèmes identifiés sont transmises dans un premier temps au Secrétariat d'État puis au HCCAF.

L'avantage du contrôle *a posteriori* par les contrôleurs du Secrétariat d'État n'est pas évident, quand la Cour des Comptes doit faire une appréciation de la régularité et de la qualité de la gestion des entités soumises à son contrôle. Il serait souhaitable que le contrôle des opérations susceptibles d'avoir une répercussion financière sur le budget de l'État, comme par exemple la vente, la concession ou l'acquisition de vastes terrains, soit soumis à un processus de vérification du mérite, de la régularité et de la légalité de cette décision avant la conclusion du contrat. L'intervention d'un système unifié de contrôle ou de la Cour des Comptes serait fondamentale, peut-être avec l'introduction d'un visa préalable sur les transactions financières. Dans tous les cas, une prévention efficace nécessite des critères clairs qui peuvent appuyer des décisions prises *a priori* et prévenir les actes de mauvaise gestion, de prise illégale d'intérêts ou même de corruption.

⁴Projet de loi sur la réforme du Contrôle administratif-Note de présentation, p. 2.

⁵Le Haut Comité de Contrôle est en train d'introduire des analyses de risques dans les codes de procédures des inspectorats. C'est un aspect positif mais encore à l'état de projet.

3.7. Le rôle de la cellule de bonne gouvernance

La cellule de bonne gouvernance est en place depuis un an et demi à la suite des circulaires 16 du 27 mars 2012 et 55 du 27 septembre 2012. C'est encore un projet-pilote. Les experts du Conseil de l'Europe n'ont pas pu se faire une idée claire des objectifs de la cellule du Ministère des domaines de l'Etat. Cette dernière n'a ni moyens, ni ressources pour accomplir sa mission. Il n'y a pas non plus de plan d'action ou d'indicateurs de performance pour évaluer les résultats obtenus. Elle est composée d'une seule personne qui cumule ce poste avec d'autres fonctions et qui n'a en conséquence pas le temps d'exercer ses attributions. Jusqu'à présent, la cellule n'a pas eu de réunion de travail avec le Ministère de la gouvernance ni développé d'activités propres.

Ce projet apparaît comme une opération de charme du gouvernement, une vitrine. Le Secrétariat d'Etat à la gouvernance n'a pas de pouvoir/ressources suffisant. Il n'a pas été en mesure d'encadrer la mise en place de plans d'action sectoriels ni d'en assurer l'exécution.

Les problèmes principaux touchent l'insuffisance du budget, du temps alloué, ainsi que l'absence de moyens logistiques à la disposition du chef de la cellule de la bonne gouvernance. Le fait que son activité en tant que chef de la bonne gouvernance s'exerce en marge de sa fonction compromet fatalement le succès du projet.

Le rôle de la cellule de bonne gouvernance du Secrétariat d'Etat aux domaines d'Etat et affaires foncières représente, du point de vue formel, une solution intéressante pour améliorer les niveaux d'intégrité dans des secteurs à risques, mais la façon dont elle est organisée, les procédures de recrutement et le manque de ressources et conditions d'exercer ses attributions rendent l'organisme inefficace.

Les experts du Conseil de l'Europe ont été informés que les autorités ont réalisé les lacunes/problèmes liés à ces cellules et qu'un projet de loi visant à y remédier est en préparation.

4. Caractérisation des risques et pratiques de corruption

Pour évaluer les risques et pratiques de corruption au sein du Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières, les experts ont eu recours à trois sources d'information :

1. les réponses à un questionnaire d'auto-évaluation ;
2. des entretiens avec plusieurs autorités et experts locaux; et
3. l'analyse des documents officiels et autres sources d'information⁶.

Les données recueillies pendant les visites ne nous permettent pas de faire une description détaillée de l'incidence et de la portée de la corruption dans le secteur. Cependant, elles apportent une caractérisation du type des échanges corrompus à travers les enquêtes de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation (les types d'avantages indus, les facteurs de risques

⁶ Cf. le Rapport d'évaluation du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie (décembre 2012), sollicitée par le Ministère de la Gouvernance et de la lutte contre la corruption du gouvernement de la République de Tunisie et réalisé par Sigma/OCDE avec le soutien de la Délégation de l'Union Européenne en Tunisie et du Programme d'appui à l'accord d'association et au plan d'action de voisinage (P3A).

internes et externes, les niveaux d'organisation concernées, les habitudes individuels ou institutionnels/collectives, etc.).

Sans des statistiques fiables, stables (sur plusieurs années) et systématiques, il n'est pas possible de mesurer le volume, la fréquence et la profondeur du phénomène (l'ampleur des échanges, la proportion estimée des fonctionnaires impliqués, le montant des pots-de-vin payés, les indicateurs d'occurrence par type d'échange illicite, etc.).

4.1. « Anciennes » pratiques: avant la Révolution

La Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a pu recueillir de l'étude des requêtes et des dossiers qu'elle a constitués grâce à sa capacité d'auto-saisine, des preuves qui témoignent de pratiques de malversation et de corruption attribuées aux détenteurs de différents postes de décision, partant du chef de district, jusqu'au Président de la République en passant par les différents niveaux de l'appareil administratif et politique de l'Etat, tels que les présidents des municipalités, les gouverneurs, les membres du gouvernement (ministres et secrétaires d'Etat) nantis d'une autorité, d'une influence et d'un lien spécial avec l'ancien président et son entourage. Quelques autorités et membres de la Commission maintiennent que ces échanges persistent.

L'attribution, la vente ou la concession de terres domaniales de l'Etat est une activité publique particulièrement exposée à la corruption en raison des enjeux financiers. Du point de vue formel, ces activités ne sont pas problématiques. Les concessions de terrains agricoles ou autres dépendent d'un concours. La vente des terrains pour des fins privées est précédée par des rapports d'estimation fixant les conditions et le prix. Tout est fait pour respecter les procédures administratives. Les commissions de concours ou d'évaluation fonctionnent apparemment avec une totale indépendance et sont soumises à un manuel de procédures. Cependant, la location à un prix inférieur à celui du marché a été une des pratiques de corruption les plus fréquentes au temps de Ben Ali.

Pour certains, il s'agit clairement de corruption; pour d'autres, c'est tout simplement de la spoliation des biens de Etat tunisien. L'ancien président a pu, à plusieurs reprises, modifier les lois pour obtenir ce qu'il voulait.

Des opérations d'achats et de ventes de propriétés et immeubles de l'État ont pu cacher plusieurs irrégularités :

- des expertises frauduleuses ;
- des mécanismes de contrôle bloqués ou instrumentalisés ;
- l'absence ou le manque de respect des hiérarchies ;
- l'interprétation et l'usage discrétionnaires des procédures, malgré un semblant de conformité avec la loi ;
- un accès frauduleux au crédit, autorisé par un secteur financier à la merci du pouvoir politique (ce cas de figure est désormais plus difficile, puisque les banques publiques sont en difficulté) ;
- l'absence d'un système d'enregistrement clair, actualisé et sujet à une informatisation géo-référencée (ce problème persiste encore) ; et
- des actes illégaux sous seings privés, sans intervention des notaires.

Le système reste le même qu'avant la Révolution de 2011. Les lois sont toujours les mêmes, le système d'administration reste immuable. Ce système permet l'abus de pouvoir, la confusion de rôles, etc.

4.2. Analyse des risques

Aucune analyse de risques n'a été menée par le Ministère des domaines de l'Etat, le Contrôleur, la cellule de bonne gouvernance, ou l'Instance nationale de lutte contre la Corruption.⁷ Il a été possible d'identifier les secteurs les plus vulnérables au travers des entretiens et des analyses des quelques documents et rapports officiels traduits en français.

Les secteurs vulnérables

La direction générale des immeubles agricoles, la direction générale des expertises, la sous-direction des carrières, la direction générale du contentieux de l'Etat sont des secteurs particulièrement vulnérables à des tentations de corruption. Ils nécessitent une vigilance et un suivi rigoureux.

Les secteurs les plus sensibles traitent des valeurs les plus importantes comme le patrimoine immobilier, les terres domaniales d'Etat qui peuvent être vendues ou même les terres agricoles qui sont attribuées à des sociétés de mise en valeur et de production agricole.

La Direction générale du contentieux de l'Etat est constituée de conseillers juristes qui n'ont pas ni l'indépendance, ni les moyens ou conditions techniques appropriées pour remplir leur mission.

Les agences foncières

Quatre agences foncières (habitation, tourisme, agriculture et industrie) et des sociétés de capital mixte (comme la Société du Lac) ont des responsabilités sur la gestion du patrimoine de l'État, à savoir la location, la concession, la vente et l'acquisition de terrains à des fins publiques (ex. : habitat social) ou privées (ex. : lancement d'un projet industriel ou touristique). Ces agences suivent les instructions directes des ministres de tutelle. Elles ne sont pas soumises au CGDEAF. Les transactions sur les terrains ne nécessitent pas l'intervention de la DGE.

Les agences foncières présentent des risques de corruption, car elles sont sous le contrôle d'entrepreneurs puissants, capables de détourner l'autorité de l'Etat à leur profit.

Le logement social est de la responsabilité de l'Agence foncière de l'habitation. L'adhésion des entreprises privées à un modèle d'affaires spécifique est nécessaire. Les terrains sont fournis par l'Etat à travers le Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat qui choisit parmi les terres domaniales de l'État (agricoles ou même forestières) les terrains à attribuer au logement social.

Les biens qui sont gérés par les agences ne sont pas contrôlés par le Secrétariat d'État des domaines de l'État et des affaires foncières.

⁷Le Secrétaire d'Etat aux domaines de l'État en collaboration avec le comité supérieur du Secrétariat détient la responsabilité formelle et spécifique du développement, la mise en œuvre, le contrôle et la coordination de la politique anti-corruption. Apparemment, il y a des plans de prévention de la corruption, mais nous n'y avons pas eu accès. Il n'est pas clair si ce plan comprend une analyse des risques existants dans le Secrétariat d'Etat. La cellule de bonne gouvernance est chargée de la coordination, le contrôle et de la publicité de cette stratégie mais nous n'avons reçu aucune preuve si le responsable dispose des conditions et de la capacité nécessaire pour accomplir ses tâches.

Les pratiques à risques détectées depuis 2011

- La conservation des biens de l'Etat ;
- L'enregistrement de la propriété ;
- Les estimations des experts ;
- Le déclassement des terres (sols agricoles et archéologiques) ;
- Les entreprises publiques – droits de vote au sein des conseils d'administration ;
- Les locations à long terme des terrains agricoles ;
- Les privatisations des terrains agricoles en concession sans concours ; et
- Les changements de vocation des terrains (d'agricole à urbain).

Les facteurs de risque

- **La concentration excessive des pouvoirs décisionnels.** Les acquisitions ou ventes des sols sont une prérogative du Ministre des domaines de l'État et des affaires foncières.
- **Le manque d'indépendance des organes de contrôle.** Le contrôleur des domaines de l'Etat intervient sous la direction du Ministre qui détermine les missions de contrôle, désigne les acteurs, définit les procédures. Le contrôleur n'a pas le pouvoir d'auto-saisine, ni même le pouvoir de transmettre les dossiers au Parquet ou à la Cour des Comptes.
- **Le manque des garanties de rigueur et d'objectivité au niveau des procédures d'estimation.** Les procédures d'estimation des experts du Secrétariat n'ont pas changé, bien que la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation ait détecté plusieurs cas de corruption résultant de la violation des procédures au niveau de l'estimation de prix. Ces procédures peuvent être facilement contournées pour le bénéfice des intérêts privés et avec la connivence du supérieur hiérarchique. Les estimations sont faites par deux experts et soumises au supérieur hiérarchique. Apparemment, le supérieur hiérarchique ne peut pas changer les estimations des experts, mais il peut suggérer des changements si les méthodes d'estimation ne sont pas suivies correctement ou s'il manque des informations essentielles. Cependant, il ne semble pas exister un code de procédure pour les estimations. Jusqu'à maintenant, les estimations ont été faites en suivant une méthode consolidée depuis plusieurs années, mais ses paramètres ne sont pas établis par un code de procédure.
- **Le cadre normatif et déontologique est dispersé à travers plusieurs lois et codes, souvent obsolètes.** Il n'y a pas un statut spécifique établissant des règles et normes déontologiques pour les experts. Les experts sont des fonctionnaires publics et sont soumis seulement au Statut général de la fonction publique. La distinction des fonctions n'est pas courante. Il y a des contrôleurs publics qui sont aussi des auditeurs. La responsabilité pénale et financière des décideurs n'est pas suffisamment explicite. Il n'y a pas de « délit d'initié ». Les experts ont le pouvoir de permettre à quelqu'un d'acheter des sols ruraux à bas prix, en sachant qu'il y aura des investissements infrastructurels qui vont augmenter considérablement la valeur. Les biens publics et propriété foncière sont régulés par neuf codes: Code des droits réels, Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Code des droits d'enregistrement et de timbres, Code des droits et des procédures fiscaux, Code forestier, Code des hydrocarbures, Code minier, Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels, et Code des eaux. Cette complexité normative cause des dysfonctionnements dans le contrôle car elle implique plusieurs intervenants (le patrimoine de l'État est reparti à

travers plusieurs ministères, ce qui pose des problèmes de coordination et donc de contrôle), des procédures différentes et des exceptions.

- **Les ressources insuffisantes pour exécuter les tâches/attributions.** Les ressources humaines et matérielles sont limitées pour faire face aux tâches. Les salaires et les conditions de travail sont préoccupants, surtout dans des secteurs responsables de gérer des valeurs et transactions aussi importantes. Le budget du Secrétariat d'État est d'une taille relativement minime par rapport à la plupart des autres ministères (surtout ceux de souveraineté ou techniques à l'instar du Ministère de l'intérieur ou celui de l'équipement ou de l'agriculture). Le budget (pour l'exercice 2013) est de l'ordre de 55, 347 millions de dinars (25,4 millions d'Euros environ). Ce budget est dérisoire à l'échelle du budget de l'Etat. Certaines directions régionales du Ministère de l'équipement disposent d'une enveloppe budgétaire supérieure.
- **Des formations et spécialisations insuffisantes.** Il y a un manque de spécialisation à deux niveaux:
 - *Au niveau du recrutement* – Le recrutement est régi par des dispositions réglementaires (le Statut général de la fonction publique et d'autres textes réglementaires) ; la voie du concours est la règle, le recrutement direct est une exception qui requiert le visa du Premier Ministre (la présidence du gouvernement). Cette exception est assortie de conditions rigides.
 - *Au niveau de la formation spécialisée* – Les insuffisances en formations spécialisées en matière juridique, financière et informatique se font sentir surtout au niveau de la DGE et de la DG du contentieux de l'État.
- **Il n'y a pas de régime de prévention et de gestion des conflits d'intérêts.** Les conflits d'intérêts sont traités uniquement du point de vue répressif et *a posteriori*. Les règles de conflits d'intérêts se résument aux dispositions pénales sur la prise illégale d'intérêts et aux incompatibilités et empêchements généraux en liaison avec le Statut général de la fonction publique. Il n'y a pas de règle, de procédure et mécanisme spécifique pour la prévention de conflits d'intérêts des experts. Généralement, le dossier de candidature doit contenir une attestation d'affiliation aux caisses de sécurité sociale pour s'enquérir de l'existence ou non d'autres activités exercées par le candidat. L'agent postulant doit déclarer la nature de l'activité de son conjoint lorsque cette activité est de nature à créer une situation de conflit d'intérêts. L'une des conditions d'accès à la fonction publique est de n'être pas titulaire d'une autre activité lucrative. Cela dépend – plus ou moins – de l'agent en question, bien que l'effort de vulgarisation des cas de conflit d'intérêts reste minime pour les divers ministères de l'Etat. Le statut général de la fonction publique n'a pas été très explicite quant aux cas de conflit d'intérêts (il s'est contenté d'indiquer l'obligation de déclarer l'activité du conjoint quand cette activité est de nature à constituer un cas de conflit d'intérêts pour l'agent concerné). Cela étant, les cas de conflits d'intérêts ne sont pas très bien explicités dans le droit de la fonction publique (statuts, doctrine, jurisprudence...).
- **Le manque de transparence.** Si la gestion du patrimoine de l'État est une procédure administrative régie, entre autres, par les principes de transparence (énoncés par la règle de la dématérialisation complète et obligatoire des procédures précontractuelles), d'égalité (en particulier au niveau de la participation des parties prenantes dans la procédure) et de libre concurrence, le cadre juridique tunisien ne prévoit aucune procédure ni de mécanisme adéquat de suivi de la gestion du patrimoine public respectant les principes énoncés. Il y a une asymétrie d'information entre les plusieurs parties privées intéressées aux appels d'offres, les décideurs et les citoyens en ce qui concerne la gestion du patrimoine de l'État. Les documents

qui accompagnent les procédures et étapes du processus de gestion des domaines publics de l'État ne sont pas connus de toutes les parties. Les rapports d'estimation des experts, par exemple, sont transmis à l'autorité qui a demandée l'estimation. Ils sont et devront rester confidentiels au moment de l'appel d'offres, mais aussi après la conclusion du concours.

- **Les mécanismes d'alerte sous-développés.** Une dénonciation peut s'effectuer par un écrit signé ou une plainte anonyme. Un site du Ministère de la gouvernance est dédié à la réception de ces plaintes. Les plaintes peuvent être adressées au corps de contrôle général des domaines de l'Etat. Il n'y a pas de loi de protection de donneurs d'alerte, mais les contrôleurs du contrôle général prennent la précaution de ne pas divulguer leurs sources lors des enquêtes. Les mécanismes de plainte demeurent sous-développés malgré l'initiative du Ministère de la gouvernance.

Les problèmes de gouvernance du marché immobilier

Les règles et pratiques d'urbanisme

La délivrance des permis de construire est partagée entre les municipalités et le gouvernement.

Il y a neuf codes qui déterminent la façon dont on peut bâtir en Tunisie: Code des droits réels, Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Code des droits d'enregistrement et de timbres, Code des droits et des procédures fiscaux, Code forestier, Code des hydrocarbures, Code minier, Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels et Code des eaux. Il faudrait des outils juridiques plus simples et aussi précis que possible pour réduire les problèmes liés à l'approbation des permis de construire.

Le Conseil supérieur de l'urbanisme définit les règles selon lesquelles on peut construire en Tunisie mais les règles ne sont jamais claires.

Le système légal qui permet le changement de vocation des terrains n'est pas suffisamment explicite et simple. Il permet à quelqu'un d'influent d'acquérir des terrains publics agricoles à très bon marché et de les transformer en terrains à urbaniser.

Les propriétés foncières peuvent bénéficier d'un changement de vocation, grâce à l'autorisation qui permet une nouvelle utilisation sans aucune relation avec les principes de la planification foncière. Cette situation permettrait d'obtenir des avantages très profitables avec des gains allant de 800 voire 1000%. La possibilité de spéculation sur les terrains, et surtout les terrains publics est une menace pour l'Etat et la société. Cette menace est majeure car des agents immobiliers ont pu financer l'activité politique, en particulier les partis politiques.

Les licences d'abatage ou d'exploitation minière sont attribuées aux personnalités haut-placées sans tenir compte des droits fonciers coutumiers ou autres, ni de l'environnement.

Il faut aussi être attentif à l'influence de certains architectes. Le choix par les entités publiques de certains architectes pour les ouvrages publics provoque une situation de privilège de quelques-uns par rapport à l'ensemble. En même temps, il y a des situations qui privilégient certains architectes dans les investissements privés, à cause de l'influence qu'ils ont pu obtenir sur la délivrance des permis de construire, en particulier au niveau local.

Un des problèmes relevé par les professionnels est que de nombreux projets échappent contre toute attente aux architectes. Ils sont élaborés par des particuliers ne maîtrisant pas le métier. Par exemple, des projets de moins de 80 m² n'impliquent pas de passer par un architecte. Ce qui arrive souvent c'est que ces projets sont par la suite modifiés, dépassant le seuil légal des 80 m² voire beaucoup plus, sans l'intervention d'un architecte responsable.

Les règles et pratiques d'enregistrement de la propriété

Il faudrait un cadastre national rigoureux répertoriant tous les terrains.

Il faudrait que tous les terrains soient dûment immatriculés de façon rigoureuse : les lots privés, les domaines publics de l'Etat et les terrains du domaine privé de l'Etat.

La plupart des contrats ne sont pas actés par des notaires, ce qui est un peu étrange mais hérité de l'histoire du pays. Si la Tunisie adoptait un système où les contrats sont enregistrés par des notaires, la sécurité juridique du système pourrait être améliorée.

Dans ce cas, une certaine confusion pourrait être évitée, en particulier celle qui dérive de l'énorme quantité des titres gelés (que l'on estime à des dizaines de milliers). Il s'agit des propriétés qui appartiennent à un inconnu ou immatriculés au nom d'un quidam.

Si les pratiques ont un peu changé, la manipulation des prix semble être encore une réalité ; de même que les changements *a posteriori* des contrats de concession. Les opportunités pour contourner la loi sont moins courantes mais plus dissimulées.

La vente forcée de biens à des prix dérisoires est encore une pratique courante pour déposséder des individus et des groupes. À la suite, les terres sont mises en exploitation pour le bénéfice de certains intérêts particuliers.

5. Recommandations des experts du Conseil de l'Europe

5. 1. Au niveau organisationnel

- **Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption.** Il faut une stratégie de combat et surtout la volonté pour appliquer les mesures nécessaires à la concrétisation de cette stratégie.
- **Réduire la concentration des pouvoirs décisionnels,** afin de lutter contre les actes administratifs arbitraires et réduire le nombre d'autorisations administratives. En ce que concerne la DGE, il faut aussi définir avec précision et en ne laissant aucun champs à l'interprétation, les niveaux de responsabilité hiérarchique et inter administrative.
- **Assurer un équilibre entre les ressources et les tâches attribuées aux experts.** La DGE est sous dimensionnée. Il faut renforcer ses effectifs au niveau central et régional. Le problème ne se trouve pas au niveau des structures dirigeantes, mais au niveau des structures intermédiaires : l'effectif de la DGE indique l'absence de 3 cadres et 17 techniciens selon la loi-cadre. Les conditions matérielles pour exercer leur mandat sont précaires, surtout en termes d'équipements informatiques (il n'y a pas de PC pour tous les responsables et techniciens, l'accès à l'Internet est limité et contrôlé).
- **Améliorer la situation financière des cadres et des agents concernés par la mission d'expertise.** Avoir des experts responsables de la réalisation de milliers d'estimations sur la valeur vénale des immeubles, meubles et valeurs locatives, dans une situation de monopole et sachant qu'en même temps, ces experts reçoivent des salaires très bas, non conformes au niveau de leur statut *de jure* et pouvoir *de facto*, représente un risque considérable. Cette situation explique la difficulté de la DGE à motiver ses collaborateurs et maintenir la continuité des équipes de travail. Le pantouflage des agents de la DGE vers le secteur privé est une pratique courante qui pose des risques sérieux.
- **Garantir la qualité et l'indépendance des expertises.** Pour permettre le recrutement de cadres et techniciens compétents et spécialisés nécessaires pour un bon exercice des missions d'expertise, il faut doter les experts d'un statut spécifique, d'un manuel de bonnes pratiques et améliorer leur formation continue sur les approches, techniques et procédures touchant aux divers types d'expertises basées sur des critères internationaux et sur les risques de corruption dans le secteur, en dotant la DGE d'un plan spécifique de prévention. Les experts, et aussi les conseillers du contentieux de l'État, doivent avoir une formation spécifique et spécialisée à l'égard de la nature de leur emploi et aux risques particuliers auxquels ils sont soumis. La formation doit être fondée sur une évaluation des risques et des spécificités professionnelles du secteur.
- **Renforcer les contrôles.** Presque toutes les pratiques de corruption dans le secteur de l'urbanisme détectées par la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation ont mis en évidence la relation entre les commissions d'experts en charge des estimations et les décideurs politiques. Le CGDEAF a juridiquement des statuts protecteurs et des pouvoirs étendus, mais il a été empêché de remplir pleinement sa mission par le pouvoir politique précédent. Il faut donc doter le système de contrôle de garanties d'indépendance et de neutralité, de critères objectifs et introduire des procédures de prise de décision collégiale,

des attributions préventives élargies et des pouvoirs d'auto-saisine, de capacités institutionnelles tout en rationalisant les moyens, et des règles de transparence et responsabilisation. Les contrôles doivent être indépendants. Il faut donc améliorer la formation des contrôleurs; assurer leur indépendance; et garantir l'efficacité des vérifications en dotant ces organismes du pouvoir d'auto-saisine. Il faut aussi considérer la fusion des trois contrôles généraux en une seule institution, dotée d'un statut d'autonomie et très protecteur, gérée collégalement, disposant de plus larges pouvoirs administratifs à la disposition du gouvernement. La dispersion des contrôles réduit leur efficacité et leur crédibilité.

- **Clarifier le rôle de la cellule de bonne gouvernance.** Cette dernière doit voir son mandat clarifié, sa coordination avec le Secrétariat d'Etat à la gouvernance et les services du Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat assurée, ses objectifs mis à jour avec des indicateurs pour évaluer les résultats obtenus. Ses agents doivent faire des analyses de risques dans les secteurs d'activités du service et assurer la formation des fonctionnaires. Ils peuvent aussi surveiller l'application et appropriation des règles et normes déontologiques par le service.

5.2. Au niveau des règles et procédures

Les domaines publics de l'État sont réglementés par plusieurs lois et procédures peu claires et obsolètes. Il faut définir des règles/procédures simplifiées adaptées à la nouvelle gestion des sols publics au niveau central mais aussi par les agences foncières et les autorités locales.

Il est nécessaire de procéder à :

- **l'évaluation de la législation existante** en vue de sa simplification, intelligibilité, cohérence, afin qu'elle puisse être appliquée sans délai et exception ;
- **la révision des procédures d'estimation** en simplifiant et déterminant les paramètres et les méthodes selon les meilleures pratiques internationales ; et
- **l'adoption d'un statut particulier pour les experts.** La plupart des services du Secrétariat d'Etat aux domaines de Etat disposent de notes de service dans lesquelles figure une description des tâches; mais pas de statut particulier qui régit la condition des experts et précise leur mission, attributions, rôle, règles d'engagement et exercice des tâches et prérogatives, règles de rapport, droits et obligations, etc.

5.3. Au niveau du cadre déontologique

Formellement, les fonctionnaires tunisiens sont soumis à des droits et obligations déontologiques dans l'exercice de leurs fonctions et à des règles et procédures disciplinaires et pénales communs à la tradition française :

- **l'interdiction du cumul.** L'article 5 du Statut général de la fonction publique interdit aux agents d'exercer une activité privée lucrative. Les conditions dans lesquelles il pourrait être dérogé à cette interdiction seraient à établir par un décret toujours en attente. En pratique, il est toujours possible de contourner cette interdiction en ce qui concerne le passage d'information privilégiée et l'exercice de pratiques de consulting.

- **l'interdiction de la prise illégale d'intérêts.** La violation de l'interdiction du cumul peut revêtir un caractère délictuel, si l'agent s'adonne à une activité lucrative ayant un lien direct avec ses fonctions. Cependant, cette violation n'a presque aucune applicabilité aux risques de corruption existants dans le secteur des expertises. Il n'y a aucun système de détection et d'investigation envisagé par l'administration. La législation n'a prévu aucun organe spécialement destiné à l'examen des demandes de passage dans le secteur privé. En l'état, l'interdiction est inapplicable car elle manque des instruments pour sa mise en œuvre ;
- **l'interdiction du pantouflage.** Le Statut général et le code pénal n'interdisent pas le passage des fonctionnaires au secteur privé, mais lui posent quelques restrictions qui sont exceptionnelles et pas assorties d'effet dissuasif sur le passage continu d'experts vers le secteur privé, sans quelques procédures de vérification de potentiels conflits d'intérêts ou de mesures de quarantaine (*cooling off period*).

Le cadre légal/déontologique actuel ne constitue pas un socle solide garantissant l'intégrité des fonctionnaires tunisiens en matière de **gestion et prévention des conflits d'intérêt**. Les conflits d'intérêts ne sont pas suffisamment envisagés ni règlementés. Certaines catégories d'agents publics sont obligées de soumettre une déclaration de patrimoine auprès de la Cour des Comptes, mais cette obligation reste inefficace. Il faut donc introduire des règles et procédures de prévention et résolution des conflits d'intérêt.

Actuellement, Il y a un projet de loi en discussion, mais il n'y a pas de coordination entre les différents organes et parties concernés.

5.4. Au niveau de la prévention

Une bonne prévention nécessite **des mécanismes d'alerte**. Actuellement, ces mécanismes sont précaires. Les donneurs d'alerte ne sont pas suffisamment protégés par la loi. Il n'y a pas de mécanisme spécifique pour recevoir les plaintes. Les plaintes internes sont dirigées au supérieur hiérarchique et n'offrent pas de garanties de sécurité et impartialité. Il n'y a pas de procédure claire pour les plaintes externes, encore moins l'obligation de les poursuivre. Le CGDEAF a donné suite à des dénonciations ou requêtes par des donneurs d'alerte internes et aussi des citoyens, mais il ne dispose pas de données pour évaluer quelles sont les sources d'information les plus utilisées et quelles sont les plus précises/utiles pour les contrôleurs.

Il faudrait adopter **une loi spécifique sur la protection des témoins et donneurs d'alerte**. Ce texte organiserait les conditions effectives de la protection et déterminerait les mécanismes responsables pour sa mise en œuvre, en lui affectant des moyens propres et suffisants.

5.5. Au niveau de la justice

Conclure le plus tôt possible les procès de corruption impliquant des fonctionnaires et dirigeants du Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat, surtout au niveau de la DGE.

Le HCCAF a récemment présenté une recommandation dans son rapport annuel au Président de la République, qui souligne la nécessité de **renforcer les procédures et mécanismes d'exécution** des décisions judiciaires et administratives en matière d'urbanisme afin de limiter les conséquences fâcheuses du type :

« Il ressort de plusieurs rapports de contrôle qu'un certain nombre de municipalités se contentent pour se disculper, de prendre des arrêtés de démolition théoriques, à l'encontre des constructions illégales et parfois en violation de toutes les règles de l'urbanisme, sans prendre la moindre initiative pour les exécuter.

Ce comportement complaisant, altère la confiance du citoyen à l'égard des institutions, augmente les risques de corruption, encourage les contrevenants à commettre plus de violations de la loi, alimente le climat de suspicion.

Par conséquent, il devient urgent de prendre toutes les mesures adéquates, afin de mettre fin à cette pratique, qui risque d'engendrer une véritable catastrophe en matière d'urbanisme et menace l'équilibre de l'environnement dans le pays. »⁸

Poursuivre le suivi des affaires concernant des dommages et préjudices subis par l'Etat. La Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a détecté plusieurs cessions ou ventes qui ont été effectuées à des prix inférieurs à la valeur réelle, ainsi que d'autres violations des règles de gestion des biens publics. Les affaires sont toujours devant les tribunaux et l'Etat n'a toujours pas obtenu réparation des dommages et préjudices qu'il allègue.

Poursuivre les efforts en matière de recouvrement des biens mal acquis à l'étranger. La Tunisie a pu mettre en place une coopération avec plusieurs Etats et profité de l'assistance technique internationale dans ce domaine même si les résultats tardent à venir.

5.6. Améliorer les règles de transparence de la gestion du patrimoine public

Garantir les règles de transparence. Le manque de transparence des processus de gestion du patrimoine public et des affaires foncières de l'État ouvre la porte à tout type d'abus et favoritisme. Il faut garantir la transparence dans le secteur en publiant :

1. les diverses pièces à la base des procédures d'appel d'offres pour assurer la bonne concurrence ; et
2. des rapports d'activité et statistiques annuels de toutes les DG du Secrétariat d'État, surtout celles qui ont des responsabilités directes dans la gestion du patrimoine public et des affaires foncières. Cela permettra une meilleure estimation de leurs activités et offrira la possibilité à la société civile et à l'opinion publique d'être informées sur les décisions de déclassements, concessions, ventes... des sols publics.

Mettre en place des contrôles informatisés, accessibles au public. La réorganisation administrative de la gestion du patrimoine public et des affaires foncières de l'État, implique des ressources humaines spécialisées et des capacités technologiques (systèmes géo-référencés d'enregistrement et contrôle de l'aménagement du territoire, distinguant ce qui appartient au domaine public et privée, les terrains ruraux, urbaines, les terrains en concessions ou les terrains déclassés) pour renforcer la mise en œuvre de systèmes d'aide à la décision. Les solutions de contrôle informatisées et accessibles au public réduisent les opportunités pour la corruption.

⁸Traduction de la recommandation n°5 du rapport annuel du HCCAF présenté au Président de la République le 22 novembre 2013.

Mettre en place un cadastre. Toutes les informations relatives aux titres de propriété des entités publiques et privées doivent être accessibles au public, ainsi que toutes les informations relatives aux risques naturels ou artificiels des sols. Toutes les procédures d'octroi de licences devraient être enregistrées dans une base de données géo-référencées d'accès public pour assurer la clarté sur les procédures et les critères de la décision de vente, acquisition, déclassement, concession, etc., des sols publics.⁹ Les experts du Conseil de l'Europe recommandent de poursuivre les efforts en vue de la réalisation d'un cadastre national.

Evaluer l'avantage de l'acte notarié. Les experts du Conseil de l'Europe recommandent d'offrir l'accès du registre foncier aux notaires et reconnaître leur importance dans la bonne gouvernance du secteur en dotant ceux-ci de compétences réservées :

- l'acte notarié assure la régularité, la certification et la transparence des transactions des transactions immobilières ;
- l'acte notarié représente une source de financement pour l'État et contribue aussi à ses ressources statistiques. En connaissant la réalité de la propriété foncière, l'Etat s'arroge les capacités de créer des impôts sur les immeubles ;
- l'acte notarié crée les conditions pour l'investissement de longue durée en garantissant la sécurité juridique, surtout quand ces actes ont une force exécutoire.

⁹http://www.fig.net/pub/monthly_articles/december_2008/december_2008_zimmermann.pdf
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1423t/a1423t01.pdf>

Annexes : Programmes des missions des experts

Activité T3.3. : Soutien aux cellules de bonne gouvernance et lutte contre la corruption : visites des experts en vue de l'analyse des risques du secteur des domaines de l'Etat (Projet de programme)
 Bureau du Conseil de l'Europe, Tunis (Tunisie)
 16-18 décembre 2013

Version du 16 décembre 2013

Date	Entrevues / Participants	Heure	Adresse
Lundi 16/12	Arrivée des experts	14:20/17:35	
	Instance nationale de lutte contre la corruption M Bechir El Khadi, vice-président, Contrôleur général des domaines de l'Etat	16:30-17:30	71, avenue Taieb Mhiri, Belvédère, Tunis
	Cour des comptes M. Abdelkader Zgoulli, Premier président de la Cour des comptes	18:00- 19:00	
Mardi 17/12	Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières M. Hédi Snoussi, Chef de la Cellule de Bonne gouvernance et lutte contre la corruption, Contrôleur général des domaines de l'Etat Comité du Contrôle général des domaines de l'Etat et des affaires foncières	8:30-13:00	23 rue de la gare, Tunis
	<i>Déjeuner</i>	13:00-14:30	
	Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier - M. Ghazi Jeribi, Président	16:00-17:00	
Mercredi 18/12	Experts tunisiens M. Mahmoud Chokri M. Zied Mahjoub, Expert Chargé de Projets M. Chafik Saïd, Université de Tunis Mme Neïla Chaabane Hamouda, Université de Carthage	8:00-10:30	Bureau du Conseil de l'Europe Immeuble Le Boulevard, Rue Le grand boulevard de la corniche Cité Les Pins, Les Berges du Lac II, 1053Tunis
	Départ des experts	11:00	

Activité T3.3 : Analyse des risques des domaines de l'Etat
2^{ème} mission des experts

Projet de programme
4-7 février 2014, Tunis (Tunisie)

Version du 4 février 2014

Date	Entrevues / Participants	Heure	Adresse
Mardi 4/02	Ordre des architectes de Tunisie	17:00	33, rue Habib Achour El Menzah 4
Mercredi 5/02	Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières Direction générale du contentieux de l'Etat : M. Nacer Riden, chef du contentieux de l'Etat	9:00-10:00	3 et 5, rue du Nigéria Lafayette
	Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières Corps de contrôle général des domaines de l'Etat et des affaires foncières : M. Ramzi Jalel, chef du Corps de contrôle général, et M. Hedi Snoussi	10:45-11:45	11, avenue de la gare Tunis
	<i>Déjeuner</i>		
	Avocats Me Boutheina Ben Gana Zaafrani, avocate, présidente ASF (France) Tunisie, et Me Yahia Chaker, avocat	15:30-17:15	
	Association nationale des chambres des notaires Tarek Jelassi, Secrétaire général, et les membres du conseil scientifique	17:00	
Jeudi 6/02	Secrétariat d'Etat aux domaines de l'Etat et des affaires foncières Direction générale des expertises : M. Essahbi Zaghdoud, directeur général des expertises	8:30-10:15	23, rue de la gare Tunis
	Secrétariat d'Etat à la gouvernance et la Fonction Publique M. Tarek Bahri	10:45-12:00	Place du gouvernement, La Kasbah
	Contrôle général des services publics M. Khaled Ladhari, Chef du contrôle général des services publics	12:15-13:15	Rue Bab Bnet
	<i>Déjeuner</i>	<i>13:00-14:30</i>	

Date	Entrevues / Participants	Heure	Adresse
	Pôle judiciaire financier M. Ibrahim Oueslati, doyen des juges d'instruction	14:30-15:15	Avenue Mohamed V
	Tribunal immobilier M. le président du tribunal, M. Mohamed Hefdhi Mrabet, substitut du président du tribunal, M. le président de la chambre d'appel du tribunal	16:00-16:45	Coin des rue de Bizerte n°16 et rue de Sousse n°33
	M. Ghazi Gherairi, Consultant	19:00-19:45	
Vendredi 7/02	Société civile M. Taoufik Chamari, RNAC M. Kamel Ayadi, GIACC Mme Meriem Ben Abid et M. Mohamed Dhia Hammami, Nawaat	8:45-10:30	Bureau du Conseil de l'Europe, Lac 2, Tunis
	Délégation de l'Union européenne Mme Marie-Hélène Enderlin Chargée de programmes « Justice, pénitentiaire et bonne gouvernance »	12:30	Rue du lac Biwa Les Berges du Lac 1