



Tunisie : diagnostic du cadre anti-corruption

Promotion de la bonne gouvernance,
lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le terrorisme

SNAC 2 Tunisie

www.coe.int/SNAC2

Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée

Financé
par l'Union Européenne



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée

Financé
par l'Union européenne



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Programme « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée »

**Projet « Promotion de la bonne gouvernance : lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent
et le terrorisme »**

(SNAC II Tunisie)

Diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie

Rapport adopté le 31 janvier 2017

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

Division de la criminalité économique et de la coopération
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 55 99 / Télécopie : +33 388 41 27 05
Email : igor.nebyvaev@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.

PREFACE

Le terme « corruption » est à l'origine un mot latin désignant la dégradation ou la décomposition d'une chose. Aujourd'hui, c'est le fait de promettre, d'offrir ou de donner ainsi que de solliciter, de recevoir ou d'accepter une commission illicite, ou un autre avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis d'un agent, en général public. Cela a pour conséquence de dégrader « la chose publique » ou la bonne gouvernance d'un pays.

Si, depuis des siècles, la corruption est à la fois un des comportements les plus répréhensibles et les plus répandus qui entravent la bonne gestion des affaires publiques et rendent le fonctionnement de l'économie inefficace et injuste, au fil du temps la sensibilité du public à l'égard de telles pratiques a considérablement évolué. Étant perçue comme un indicateur fort de mauvaise gouvernance, de stagnation économique et d'injustice sociale, la corruption était le mot d'ordre de la révolution de jasmin de 2011 qui a déclenché le processus de transition démocratique en Tunisie. Elle y demeure à présent une préoccupation importante.

En Europe comme ailleurs, la corruption est considérée comme une menace directe pour la démocratie, les droits de l'homme et la primauté de l'Etat de droit qui sont les valeurs fondamentales formant le socle du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi nous faisons de la lutte contre la corruption une des priorités de l'Organisation. A travers une approche triangulaire - définition des standards, contrôle des engagements et coopération technique - le Conseil de l'Europe accompagne ses Etats membres et partenaires dans leurs réformes en matière de criminalité économique, de corruption et de blanchiment d'argent.

Les résultats et les enseignements tirés de ces expériences ont enrichi l'expertise du Conseil de l'Europe et l'ont doté d'un « savoir-faire » reconnu, d'outils et de structures efficaces pour le travail en réseau permettant de soutenir les efforts de réforme dans les jeunes démocraties. Depuis plusieurs années, le Conseil de l'Europe a introduit la méthodologie d'évaluation et l'expérience de notre Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) dans des pays non-membres du Conseil de l'Europe notamment au Maroc et en Tunisie.

L'exercice est conçu sous la forme de diagnostics thématiques regroupés couvrant les quatre cycles d'évaluation du GRECO et spécifiquement adaptés aux besoins et au contexte national. La nouveauté est la collecte personnalisée des données, y compris l'identification des zones à risque de corruption, ainsi que l'ajustement spécifique en incluant ou approfondissant, le cas échéant, des thèmes prioritaires tels que les forces de sécurité, les marchés publics, les douanes ou les inspections.

C'est dans ce contexte, et à la demande des autorités tunisiennes, que le Conseil de l'Europe a mis à profit son expérience en matière d'assistance technique. En 2015, nous avons entrepris, ensemble avec les autorités tunisiennes, un diagnostic structuré du cadre juridique, institutionnel et opérationnel anti-corruption de la Tunisie, divisé en thèmes distincts. Le résultat est le rapport qui est entre vos mains.

Celui-ci constitue un véritable tremplin pour des réformes futures au travers de ses 69 recommandations qui ont toutes été largement soutenues par les autorités tunisiennes à l'occasion de sa présentation officielle, le 1^{er} février 2017, à Tunis. Le but de l'intervention du Conseil de l'Europe est de soutenir les capacités institutionnelles pour lutter contre la corruption en Tunisie, par le biais de réformes législatives, institutionnelles et opérationnelles appropriées et en conformité avec les normes européennes.

Ce diagnostic constitue également une base solide pour la rationalisation de l'assistance technique internationale en Tunisie dans le domaine de la lutte contre la criminalité économique. Je suis

convaincu qu'il servira de point de référence aux autorités et à toutes les autres parties prenantes qui sont engagées à œuvrer pour l'avancement des réformes en matière de criminalité économique en Tunisie.

Le rapport a été réalisé dans le cadre du Programme de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée » (Programme Sud 2), et en particulier du Projet relatif à la « Promotion de la bonne gouvernance, lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le terrorisme » (SNAC 2 Tunisie).

Je tiens à exprimer ma vive reconnaissance aux autorités tunisiennes qui ont permis à cet exercice d'être mené à terme en restant autant que possible fidèle à la méthodologie développée par le Conseil de l'Europe. Je souhaite, en particulier, remercier les services du Ministère de la fonction publique et de la gouvernance pour leurs efforts de coordination, l'Instance nationale de lutte contre la corruption pour son soutien permanent à ce processus et toutes les autorités et parties prenantes pour leur coopération. Je remercie également les experts internationaux et tunisiens qui ont préparé ce rapport ainsi que tous mes collègues de l'équipe du Projet et de la Division de la criminalité économique et de la coopération au sein du Service de la lutte contre la criminalité de la Direction Générale I qui ont mené à bien cet exercice que nous espérons très utile à la Tunisie.

Ivan Koedjikov
Chef du Service de la Lutte contre la Criminalité
Direction Générale I- Droits de l'Homme et Etat de Droit
Conseil de l'Europe

PREFACE

Le combat contre la corruption, qui a été l'élément déclencheur du mouvement du peuple tunisien en 2011, est un enjeu crucial pour la Tunisie puisque le fléau est malheureusement toujours endémique.

Les autorités tunisiennes ont clairement affirmé leur volonté de faire de la lutte contre la corruption une priorité nationale notamment en choisissant de la constitutionnaliser par le biais de l'article 130 de la Constitution de 2014, qui crée l'Instance de la Bonne Gouvernance et de Lutte Contre la Corruption.

La Tunisie a également fait preuve d'une forte détermination en la matière en acceptant de se soumettre à l'évaluation menée par le Conseil de l'Europe durant l'année 2016 et aboutissant à un certain nombre de recommandations.

L'évaluation menée par les experts du Conseil de l'Europe est d'une importance cruciale, puisqu'elle établit un diagnostic et des recommandations dont la mise en œuvre conditionnerait l'effectivité des outils de la lutte contre la corruption et la consécration des principes de la bonne gouvernance.

Il est essentiel de rappeler que le rapport actuel a été établi dans un contexte particulier et fait état des difficultés rencontrées, notamment concernant la multiplication des institutions et structures ayant pour mission de lutter contre la corruption, ainsi que le manque de cohérence entre elles.

Le rapport est certes, plutôt positif quant au mouvement enclenché, mais il reste tributaire de la bonne mise en œuvre des recommandations qu'il contient.

Il importe de préciser que si la volonté politique est un élément clé de l'application de ces recommandations, il n'en est pas moins vrai que l'expertise qui serait apportée par le GRECO ainsi que le recours à une prochaine évaluation sont également des éléments centraux.

Il est à signaler également que l'Instance Nationale de Lutte contre la Corruption (INLUCC) s'est démarquée dans la dynamique de combattre la corruption par sa réactivité et son implication dans la procédure d'adhésion au GRECO.

L'INLUCC attend beaucoup de cette adhésion en matière d'appui et de développement de ses capacités dans l'accomplissement de ses missions, dont fait partie la mise en œuvre des recommandations de ce rapport, dans l'optique d'une future évaluation positive de l'évolution du pays.

Le Président
Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption
Chawki Tabib

PREFACE

Ce rapport est le fruit d'une collaboration entre le gouvernement Tunisien, le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne. Une collaboration qui témoigne manifestement du soutien apporté par deux partenaires privilégiés, et aussitôt engagés aux côtés de la Tunisie dans sa transition démocratique.

La bonne gouvernance et la lutte contre la corruption constituent à la fois un moyen et une condition pour un développement politique, économique et social plus inclusif et équitable, fondé sur l'Etat de droit.

L'examen du cadre institutionnel et législatif anticorruption va notamment permettre l'identification d'un traitement rapide et adapté, pour apporter des solutions ciblées et adéquates.

Les effets néfastes engendrés par la corruption ne sont plus à démontrer. Outre l'aspect pécuniaire lié à la dilapidation des ressources de l'Etat, la corruption sape la démocratie et l'Etat de droit, entraîne des violations des droits de l'Homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité.

Prenant acte de ces conséquences, les gouvernements successifs ont inscrit la diffusion des principes de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption au cœur de leurs agendas politiques, un choix qui s'est réaffirmé à travers le pacte de Carthage, signé par la majorité des acteurs nationaux.

La mise en œuvre des principes de la bonne gouvernance tel que la transparence, la redevabilité, la participation, la suprématie de la loi contribuent largement à se prémunir contre la corruption et à assurer aux institutions de l'Etat la protection nécessaire contre toute forme d'instrumentalisation portant atteinte à l'intérêt général.

Les initiatives législatives et institutionnelles entreprises jusqu'à présent sur la base d'une nouvelle constitution très favorable aux réformes, sont certes encourageantes, mais elles devraient être consolidées et soutenues dans le temps. Il s'agit d'un combat de longue haleine, qui nécessite l'implication de toutes les parties prenantes dans une société, et nous sommes plus que déterminés à le mener.

Je voudrais saisir cette occasion pour témoigner notre gratitude et notre considération à l'ensemble des acteurs qui ont permis de porter ce projet. Je cite en premier, le staff du Conseil de l'Europe et particulièrement M. William Massolin, Chef de bureau en Tunisie, et Mme Amira Riahi, Chargée de programme, pour leur réactivité, leur engagement et leur appui continu dans le lancement d'une coopération approfondie avec la Tunisie sur les questions de la gouvernance et de la lutte contre la corruption. J'espère que ce rapport constitue un fondement solide pour élargir et diversifier davantage nos relations.

Le Secrétaire Général du Gouvernement
Ahmed Zarrouk

Abréviations

ANC	Assemblée nationale constituante
ARP	Assemblée des représentants du peuple
ATAI	Association tunisienne des auditeurs internes
BCT	Banque centrale de Tunisie
CC	Cour constitutionnelle
CCD	Code de conduite et de déontologie
CCI	Chambre de commerce et de l'industrie
CCtes	Cour des comptes
CCass	Cour de cassation
CDPF	Code des droits et procédures fiscaux
CGDE	Contrôle général des domaines de l'Etat et des affaires foncières
CGF	Contrôle général des finances
CGSP	Contrôle général des services publics
CJM	Code de justice militaire
CNCP	Conseil national de la commande publique
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CONECT	Confédération des entreprises citoyennes de Tunisie
COSEM	Comité d'enquête et de suivi des marchés publics
CP	Code pénal
CPCC	Code de la procédure civile et commerciale
CPP	Code de procédure pénale
CSCAMP	Commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés publics
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CTAF	Commission tunisienne des analyses financières (FIU)
DGCPR	Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement
DGD	Direction générales des douanes
DGI	Direction générale des impôts
DGSN	Direction générale de la sûreté nationale (Police)
DT	Dinar tunisien
ENA	Ecole nationale d'administration
GAFIMOAN	Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du nord
GN	Garde nationale
TA	Tribunal administratif
HAICOP	Haute Instance de la Commande Publique
HCCAF	Haut comité du contrôle administratif et financier
IBOGOLUCC	Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption
IGMI	Inspection générale du ministère de l'intérieur
INLUCC	Instance nationale de lutte contre la corruption
IPJJ	Instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire
ISIE	Instance supérieure indépendante pour les élections
ISM	Institut supérieur de la magistrature
JORT	Journal Officiel de la République Tunisienne
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MA	Médiateur administratif
MDEAF	Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières
MF	Ministère des finances
MFPG	Ministère de la fonction publique et de la gouvernance
MI	Ministère de l'intérieur
MJ	Ministère de la justice

OECT	Ordre des experts comptables de Tunisie
ONMP	Observatoire national des marchés publics
PG	Présidence du gouvernement
PJEF	Pôle judiciaire économique et financier
RCT	Registre de commerce de Tunisie
SGFE	Statut général des fonctionnaires de l'Etat
SICAD	Système de l'information et de la communication administrative à distance
SNAC II	Projet conjoint de l'UE/CdE de promotion de la bonne gouvernance: lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le terrorisme
UE	Union européenne
UGTT	Union Générale Tunisienne du Travail
UTICA	Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION ET METHODOLOGIE.....	13
RÉSUMÉ.....	14
1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SITUATION ACTUELLE DE LA CORRUPTION.....	25
LE PHENOMENE DE CORRUPTION ET SA PERCEPTION EN TUNISIE.....	27
<i>Les traits caractéristiques du phénomène de la corruption</i>	28
<i>Lien entre la corruption et le crime organisé.....</i>	29
<i>Compte rendu des médias sur les questions de corruption.....</i>	29
LES POLITIQUES ANTI-CORRUPTION, LES INSTITUTIONS, INITIATIVES ET ASSISTANCE.....	30
<i>Politiques générales anti-corruption</i>	30
<i>Institutions en charge des politiques anti-corruption.....</i>	31
<i>Initiatives de la société civile pour la prévention de / lutte contre la corruption.....</i>	37
<i>Les principaux acteurs internationaux impliqués dans l'assistance et la coopération technique en matière de lutte contre la corruption.....</i>	39
2. GARANTIES FONDAMENTALES ET MESURES DE PREVENTION.....	41
2.1. Justice - Juges et Ministère public.....	41
a. Prévention de la corruption des juges.....	41
VUE D'ENSEMBLE DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	41
<i>Catégories de tribunaux et degrés de juridiction</i>	41
<i>Indépendance du pouvoir judiciaire.....</i>	48
<i>Contrôle des activités administratives des tribunaux.....</i>	48
<i>Organes de décision et organes consultatifs.....</i>	49
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	51
<i>Conditions de recrutement.....</i>	52
<i>Procédure de nomination.....</i>	52
<i>Carrière et conditions de service.....</i>	53
<i>Cessation de fonctions et révocation.....</i>	54
<i>Salaire et avantages.....</i>	55
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	55
<i>Distribution des affaires au rôle.....</i>	55
<i>Délai raisonnable.....</i>	56
<i>Transparence.....</i>	56
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES.....	56
CONFLIT D'INTERETS.....	56
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	56
<i>Incompatibilités et activités accessoires.....</i>	56
<i>Récusation et retrait.....</i>	57
<i>Contrats avec les pouvoirs publics.....</i>	57
<i>Cadeaux.....</i>	57
<i>Restrictions postérieures à la cessation des fonctions.....</i>	57
<i>Contacts avec les tiers hors de la procédure judiciaire et utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	58
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	58
SUPERVISION.....	59
<i>Principes éthiques.....</i>	59
<i>Emploi supplémentaire ou autres activités.....</i>	59
<i>Déclaration de patrimoine.....</i>	59
MESURES D'APPLICATION DE LA LOI ET IMMUNITES.....	60
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION.....	62
b. Prévention de la corruption des procureurs.....	63
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC.....	63
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	64
2.2. Police et Garde Nationale.....	66
APERÇU DES SERVICES ET DE L'ORGANISATION.....	66
<i>Niveaux d'organisation et catégories variées du personnel.....</i>	66
<i>Autonomie des services de police.....</i>	67
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	67
TRANSPARENCE.....	70
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS.....	70
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	71
<i>Cadeaux.....</i>	71

	<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	71
	<i>Restrictions postérieures à la cessation des fonctions</i>	72
	<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	72
	<i>Système de rotation</i>	72
	DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	72
	SIGNALEMENT DE LA CORRUPTION	72
	SUPERVISION	73
	MESURES D'APPLICATION	73
	CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	74
2.3.	<i>Direction générale des douanes</i>	75
	APERÇU DES SERVICES ET DE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES	75
	RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	78
	PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	81
	INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	82
	<i>Cadeaux</i>	82
	<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	82
	<i>Restrictions postérieures à la cessation des fonctions</i>	83
	<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	83
	DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	83
	SIGNALEMENT DE LA CORRUPTION	83
	SANCTIONS ET PROCEDURES DISCIPLINAIRES	84
	FORMATION	85
	SUPERVISION ET MESURES D'APPLICATION	86
	CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	87
2.4.	<i>Administration publique</i>	88
	PORTEE GENERALE	88
	POLITIQUE ANTI-CORRUPTION	89
	TRANSPARENCE	89
	<i>Libre accès aux informations</i>	89
	CONTROLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	91
	STATUT, RECRUTEMENT, CARRIERE DES FONCTIONNAIRES PUBLICS ET MESURES DE PREVENTION	93
	CODES DE DEONTOLOGIE/ETHIQUE	94
	CONFLIT D'INTERETS, INCOMPATIBILITES ET ACTIVITES ACCESSOIRES	96
	<i>Cadeaux</i>	98
	<i>Pantouflage</i>	99
	<i>Déclaration de patrimoine</i>	101
	FORMATION	105
	ROTATION DU PERSONNEL EMPLOYE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	105
	OBLIGATION DE SIGNALER DES CAS DE CORRUPTION ET SUIVI	106
	PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	106
	INSPECTIONS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	109
	<i>Mandat, fonctions et objectifs des organes chargés de mener des enquêtes/inspections</i>	109
	<i>Facteurs garantissant leur indépendance dans l'enquête/inspection</i>	111
	<i>Méthodologies utilisées dans les enquêtes/inspections</i>	111
	<i>Modalités de coopération interministérielle et d'échange d'informations</i>	112
	PROCEDURES DISCIPLINAIRES	113
2.5.	<i>Parlementaires</i>	116
	APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	116
	TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	120
	REMUNERATION, AVANTAGES MATERIELS ET RESSOURCES DES PARLEMENTAIRES	121
	PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	121
	CONFLITS D'INTERETS	121
	INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	122
	<i>Cadeaux, dons et autres avantages</i>	122
	<i>Incompatibilités</i>	123
	<i>Activités accessoires, emploi/limitations après la cessation des fonctions</i>	124
	<i>Contrats conclus avec les autorités publiques</i>	124
	<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i>	124
	<i>Lobbying</i>	124
	DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	125
	CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	126
2.6.	<i>Financement des partis politiques et des campagnes électorales</i>	127

Partie générale	127
REPRESENTATION DES PARTIS AU PARLEMENT.....	129
CADRE LEGAL DES PARTIS POLITIQUES	131
DEFINITION D'UN PARTI POLITIQUE	131
CREATION ET ENREGISTREMENT	132
SOURCES DE FINANCEMENT AUTORISEES.....	132
ENREGISTREMENTS ET COMPTABILITE	133
CONTROLE INTERNE ET EXTERNE	134
SANCTIONS.....	137
INSTANCE ELECTORALE	139
<i>Encadrement du financement des différentes élections</i>	141
ÉVOLUTION.....	141
LE BILAN DU CONTROLE DU FINANCEMENT DES ELECTIONS DE 2011 :	142
LES ELECTIONS DE 2014	143
<i>Les règles et modalités de financement</i>	144
<i>Les interdictions et le plafonnement des dépenses</i>	145
<i>Les sanctions</i>	145
LE CONTROLE DES ELECTIONS	146
LES PROCHAINES ELECTIONS LOCALES	149
2.7. Marchés publics	151
PRESENTATION GENERALE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	151
EXIGENCES DE TRANSPARENCE	152
CRITERES APPLICABLES POUR LA PRISE DE DECISION	154
<i>Seuil des procédures</i>	154
<i>Procédures négociées</i>	155
<i>Procédures simplifiées</i>	155
<i>Les avenants</i>	156
MISE EN ŒUVRE ET SYSTEME DE REVISION.....	157
MESURES D'INTEGRITE CONCERNANT LE PERSONNEL CHARGE DES MARCHES PUBLICS	159
3. DROIT PENAL, APPLICATION DE LA LOI ET PROCEDURE PENALE	161
3.1. Infractions et sanctions	161
DESCRIPTION DE LA SITUATION.....	161
a. Corruption d'agents publics nationaux (articles 1-3 et 19 de la STE 173)	162
DEFINITION DE L'INFRACTION.....	162
ELEMENTS/NOTIONS DE L'INFRACTION	164
<i>"Agent public national"</i>	164
<i>"Promettre, offrir ou donner" (corruption active)</i>	164
<i>"Solliciter ou recevoir un avantage indu, ou en accepter l'offre ou la promesse" (corruption passive)</i>	164
<i>"Tout avantage indu"</i>	165
<i>"Directement ou indirectement"</i>	165
<i>"Pour soi-même ou quelqu'un d'autre"</i>	165
<i>"Pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions"</i>	165
<i>"Commis intentionnellement"</i>	166
SANCTIONS.....	166
STATISTIQUES ET DECISIONS JUDICIAIRES, JURISPRUDENCE.....	168
ORGANISATION CRIMINELLE, LES INFRACTIONS ORGANISEES DE CORRUPTION	168
b. Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (Article 4 de la STE 173)	168
c. Corruption d'agents publics étrangers (Article 5 de la STE 173)	168
d. Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (Article 6 de la STE 173)	169
e. Corruption dans le secteur privé (articles 7 et 8 de la STE 173)	169
DEFINITION DE L'INFRACTION.....	169
f. Corruption de fonctionnaires internationaux (Article 9 de la STE 173)	169
g. Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (Article 10 de la STE 173)	169
h. Corruption de juges et d'agents de cours internationales (Article 11 de la STE 173)	169
i. Trafic d'influence (Article 12 de la STE 173)	170
DEFINITION DE L'INFRACTION.....	170
ELEMENTS/CONCEPTS DE L'INFRACTION	170
« <i>Affirme ou confirme être capable d'exercer une influence abusive sur la prise de décision [d'agents publics]</i> »	170
« <i>Que l'influence soit ou non exercée ; que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché</i> ».....	170
<i>Autres éléments constitutifs de l'infraction</i>	171
SANCTIONS.....	171

	STATISTIQUES ET DECISIONS JUDICIAIRES	171
j.	Corruption d'arbitres nationaux (articles 1-3 de la STE 191) et corruption d'arbitres étrangers (Article 4 de la STE 191).....	171
k.	Corruption de jurés nationaux (Article 1, paragraphe 3 et Article 5 de la STE 191) et corruption de jurés étrangers (Article 6 de la STE 191).....	171
	Autres questions.....	172
	ACTES DE PARTICIPATION	172
	COMPETENCE	173
	PRESCRIPTION	174
	MOYENS DE DEFENSE.....	176
	STATISTIQUES.....	177
	Responsabilité des personnes morales.....	177
	CARACTERISTIQUES GENERALES.....	177
	ENREGISTREMENT.....	177
	INTERDICTIONS PROFESSIONNELLES.....	177
	RESPONSABILITE DES PERSONNES MORALES	178
	OBLIGATIONS COMPTABLES	178
	DEDUCTIBILITE FISCALE	179
	AUTORITES FISCALES	179
	ROLE DES COMPTABLES, COMMISSAIRES AUX COMPTES ET PROFESSIONS JURIDIQUES	179
3.2.	Enquêtes et procédures pénales.....	181
	ORGANES ET INSTITUTIONS EN CHARGE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	181
	MOYENS SPECIAUX D'ENQUETE	186
	PROTECTION DES TEMOINS, DENONCIATEURS (LANCEURS D'ALERTE).....	186
3.3.	Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime.....	187
	MESURES PROVISOIRES.....	187
	CONFISCATION.....	187
	TIERCE PARTIES.....	189
	STATISTIQUES.....	189
	BLANCHIMENT D'ARGENT	190
	COOPERATION INTERNATIONALE	190
	GESTION DES BIENS SAISIS ET CONFISQUES	192
3.4.	Immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions portant sur des infractions de corruption.....	192
4.	COOPERATION INTERINSTITUTIONNELLE	195
5.	COOPERATION INTERNATIONALE	196
	OBLIGATIONS MULTILATERALES BASEES SUR DES TRAITES	196
	ENTRAIDE JUDICIAIRE	196
	<i>Statistiques</i>	198
	<i>Extradition</i>	198
	COOPERATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE.....	200
6.	RECOMMANDATIONS ET SUIVI	201
	RECOMMANDATIONS.....	201
	SUIVI.....	210

INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

1. Ce premier rapport de diagnostic du cadre anti-corruption tunisien a été préparé dans le cadre du projet « Promotion de la bonne gouvernance : lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le terrorisme » (SNAC II Tunisie), financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe¹. Il couvre les domaines suivants :
 - Les sauvegardes fondamentales et la prévention de la corruption en matière de justice (juges du siège et ministère public), la police, l'administration douanière, l'administration publique, les parlementaires, le financement des partis politiques et des campagnes électorales ainsi que les marchés publics ;
 - Le droit pénal, les procédures policières et pénales, confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime, les immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions de corruption ; et
 - La coopération interinstitutionnelle et internationale.
2. L'équipe des experts qui a mené les entretiens sur-site du 22 au 26 février 2016 était composée de : M. Kalin Slavov, Bulgarie ; M. Yves-Marie Doublet, France ; M. Stéphane Gauvin, France ; M. Jens Madsen, Danemark ; et M. Edmond Dunga, administrateur auprès du Conseil de l'Europe.
3. L'équipe des experts internationaux a pu être renforcée par la participation de deux experts tunisiens : M. Chaker Mzoughi et M. Walid Ben Salah.
4. L'équipe des experts a pu rencontrer les représentants des organisations gouvernementales suivantes : Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC), Cour des comptes, Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), Assemblée des représentants du peuple (ARP), Ministère de l'intérieur (services de la sûreté nationale, service de la police judiciaire, service des relations internationales, service des écoles et de la formation, Garde Nationale, inspection générale et cellule gouvernance), Commission tunisienne des analyses financières (CTAF), Ministère de la fonction publique, de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, Présidence du gouvernement, Haute instance de la commande publique, Conseil national de la commande publique, Commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés publics, Observatoire national des marchés publics, Contrôle général des services publics, Contrôle général des finances, Contrôle général des domaines de l'Etat et des affaires foncières, Ministère de la justice, Pôle judiciaire financier, Institut supérieur de la magistrature, Cour de Cassation, Ministère Public et Ministère des finances (Direction générale des impôts, Direction générales des douanes, Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement, Inspection générale).
5. Les experts ont par ailleurs rencontré des représentants de la société civile, du secteur privé et de la communauté internationale en Tunisie.
6. Un questionnaire a été développé sur la base des standards internationaux et européens, reprenant la méthodologie développée par le GRECO. Il a été adopté puis distribué aux différentes autorités tunisiennes en juillet 2015. L'objectif principal de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités tunisiennes en ligne avec les domaines décrits au paragraphe 1 ci-dessus. Le rapport fournit une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adressée à la Tunisie afin d'améliorer son niveau de conformité avec les normes internationales et européennes.

¹ Le projet SNAC 2 est mené dans le cadre du Programme conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée » (Programme Sud 2).

RÉSUMÉ

Information générale

7. Ce rapport présente l'état des mesures anti-corruption en place en Tunisie à la date de la visite sur place (22 au 26 février 2016) et la période subséquente (jusqu'en décembre 2016). Il décrit et analyse ces mesures et formule des recommandations sur la manière dont certains aspects du système anti-corruption de la Tunisie pourraient être améliorés et renforcés. Le présent rapport et ses recommandations devraient être considérés comme une contribution au processus de réformes en cours et à venir en Tunisie contre la corruption. Les autorités tunisiennes sont invitées à s'engager activement dans la prévention de la corruption en conformité avec les recommandations spécifiques figurant dans le présent rapport.
8. A la suite des événements du printemps arabe qui ont révélé une corruption omniprésente, en particulier dans le secteur politique, la Tunisie est passée par une transition démocratique qui s'est soldée d'une nouvelle Constitution en 2014 (la quatrième), d'élections législatives et présidentielles et d'un chantier très important législatif et institutionnel dont le rythme ne correspond pas exactement aux attentes initiales.
9. Alors qu'elle a été une des causes principales de la révolution de 2011, la corruption endémique continue à être parmi les problèmes fondamentaux qu'affronte la Tunisie et coûte au pays environ 4% de son PIB en constituant un frein à l'investissement. En outre, le crime organisé connaît une sorte de recrudescence au cours de la période de transition.
10. Malgré la multiplication des efforts des médias à faire état des faits de corruption, le journalisme d'investigation semble être à un stade encore initial et rudimentaire alors que la perception du public est partagée concernant l'indépendance, l'impartialité et le degré de professionnalisme.
11. Les autorités ont pris des mesures diverses visant à mettre en place ou envisager des structures *ad hoc*, des commissions spécifiques et des institutions chargées de la prévention et de la lutte contre la corruption (telles que la commission Amor, l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC), l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (IBOGOLUCC), des ministres chargés de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, des cellules de gouvernance, commission parlementaire spéciale). Cependant, leur cohérence et les résultats attendus ne sont pas encore au rendez-vous. Après quatre années d'existence, l'INLUCC a récemment réalisé des progrès notables dans l'accomplissement de ses fonctions et objectifs mais n'est toujours pas dotée de ressources suffisantes financières et humaines et n'a pas pu rendre opérationnels tous ses organes. Etant une institution relativement jeune, son effectif a des besoins divers d'expertise et de spécialisation. Un projet de loi organique qui doit instaurer l'IBOGOLUCC est toujours en cours de préparation et de délibération.
12. Les longues discussions et concertations en matière de politiques anti-corruption depuis 2012 se sont concrétisées par une Charte de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2016-2020 qui a été finalisée récemment (9 Décembre 2016) et sera mise en place grâce à des plans d'action biennaux. La mise en œuvre effective, les moyens budgétaires et le suivi adéquat et efficace sont à démontrer.
13. L'accroissement des efforts et de la présence de la société civile peine encore à avoir un impact certain sur l'opinion ou l'action gouvernementale. Le dialogue et le partenariat des autorités publiques avec la société civile doivent se développer davantage grâce à des mécanismes appropriés de coopération.

Garanties fondamentales et prévention de la corruption

Prévention de la corruption des magistrats (juges et procureurs)

14. Avec l'adoption de la nouvelle Constitution de 2014, la réforme de la justice a désormais une assise visant à assurer que la magistrature est un pouvoir indépendant. La mise en œuvre effective de la Constitution nécessitera l'adoption de lois organiques établissant les nouvelles institutions, leur composition et leur mode de fonctionnement.
15. L'organisation juridictionnelle tunisienne comprend un ensemble de catégories de juridictions. Ces juridictions relèvent en général, soit de l'ordre judiciaire relevant du Ministère de la justice, soit de la justice administrative, soit de la justice financière. De plus, il existe un tribunal militaire permanent relevant du Ministère de la défense.
16. Régie par une loi récente de 2015, la Cour constitutionnelle n'est pas encore opérationnelle en raison de la nécessité de mise en place du Conseil supérieur de la magistrature qui doit désigner un tiers de ses membres. Des mesures nécessaires sont requises afin d'accélérer le processus de la mise en place de la Cour constitutionnelle, de donner les moyens nécessaires permettant son fonctionnement adéquat ainsi que d'assurer son indépendance et impartialité effectives.
17. En dépit d'un certain progrès en matière de réformes nécessaires de la justice, le rythme des réformes et la controverse sur des questions relatives à l'indépendance de la justice restent des défis importants. Même si le système instauré dans la Constitution de 2014 est nettement plus élaboré que le précédent, le pouvoir judiciaire contraste avec les autres dans la mesure où il est resté quasiment le même à l'heure actuelle. La récente loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, une des instances constitutionnelles les plus attendues dans la difficile mise en place des institutions, est un sujet qui a soulevé beaucoup de polémiques.
18. Les mesures à prendre pour l'adoption et la mise en œuvre des textes d'application nécessaires sur la magistrature et le renforcement des moyens mis à la disposition de la justice en général ainsi que les indicateurs de référence sont primordiaux afin de garantir la séparation effective des pouvoirs et le fonctionnement approprié des organes du pouvoir judiciaire dans leur mission de consolidation des processus démocratiques et le fonctionnement du système judiciaire dans l'intérêt de la société.
19. La distribution des affaires au rôle se fait par des procédés classiques et ne repose pas encore sur des critères objectifs et transparents prédéfinis à l'avance. Par conséquent, le système n'est pas protégé à l'égard de tout pouvoir discrétionnaire ou ingérence indue et il ne fait pas l'objet de suivi et de contrôles.
20. A présent, il n'existe pas de code éthique applicable aux magistrats. Même s'il y a des dispositions spécifiques réglementant les incompatibilités, la limitation des activités accessoires et la récusation des magistrats, les questions relatives aux conflits d'intérêts qui leur sont spécifiques ne sont pas encore réglementées. En outre, la loi tunisienne est muette sur les cadeaux ou les restrictions postérieures à la cessation des fonctions. Il en découle que les autorités doivent œuvrer à mettre en place un corpus spécifique de normes claires en matière de conduite et d'intégrité professionnelle, de prévention des conflits d'intérêts, d'interdiction des cadeaux et d'autres avantages et de restrictions postérieures à la cessation des fonctions, pour les juges et les procureurs, qui soit assorti d'un mécanisme de suivi et d'application crédible. Par ailleurs, un réexamen du rôle du ministère de la Justice en matière de contrôle disciplinaire des juges et procureurs est nécessaire.

21. Un projet de loi relatif à la déclaration de patrimoine des hauts fonctionnaires est en cours d'élaboration et devrait mettre en place les exigences de l'article 11 de la Constitution. Cette initiative importante devrait prendre en compte les éléments de contrôle à intervalles réguliers des déclarations soumises, la publication, la mise en œuvre par un organe doté d'un mandat clair, des pouvoirs et des ressources adaptées et la possibilité d'imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.
22. Des mesures sont requises afin de dispenser des orientations, des conseils et une formation permanente obligatoire pour les juges et procureurs sur l'éthique, la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption dans les rangs des magistrats. Enfin, les autorités devront prendre en considération la mise en place des services de conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité au sein du pouvoir judiciaire.

Prévention de la corruption des forces de sécurité intérieure (police et garde nationale)

23. Les forces de sécurité intérieure sont une force armée civile dont les agents sont régis par les dispositions du statut général et des statuts particuliers relatifs à chaque corps. Les forces de sécurité intérieure comprennent les agents de la Sûreté nationale, de la Police nationale, de la Garde nationale, de la Protection civile et les agents des prisons et de la rééducation. Dans la Constitution de 2014 les forces de sécurité intérieure sont liées par le principe de neutralité dans l'exercice de leur mission.
24. Depuis de nombreuses années, les forces de sécurité intérieure souffrent d'un niveau de confiance relativement faible et d'un niveau de la perception de la corruption assez élevé. Un processus de discussion sur la nécessité de réformer le système sécuritaire est déjà introduit. Il devrait prendre en considération un ensemble de facteurs importants, notamment les nécessités de réformes légales, institutionnelles et opérationnelles requises. Cependant, compte tenu des textes en vigueur et des différents rapports en la matière, le Ministère de l'intérieur et les forces de sécurité n'ont pas encore fait l'objet d'une quelconque démarche de réforme substantielle.
25. Indépendamment des règles légales en vigueur, la pratique de la mise à la retraite anticipée de hauts responsables des FSI a été courante depuis 2011. De même, un recrutement massif de quelques milliers de sous-officiers (parmi les grades les plus bas) a eu lieu entre 2012 à 2014. En outre, depuis 2013, près du tiers de l'ensemble du personnel des FSI a été promu sur des critères excluant le niveau d'études et la formation professionnelle. Ce mouvement de recrutement et de promotion en masse pour des raisons apparemment sociales et électorales n'a pas été suivi de mesures suffisantes d'encadrement, de suivi et de développement des capacités et des compétences professionnelles.
26. Les autorités doivent se saisir sérieusement du sujet et s'investir afin d'évaluer les règles relatives au recrutement et à la promotion en clarifiant et réduisant les prérogatives trop larges et discrétionnaires et en assurant la cohérence et le respect des critères fondés sur le niveau et la compétence selon des procédures objectives et transparentes. Par ailleurs, il y a lieu d'encourager l'application des tests d'intégrité et des contrôles de vérification des antécédents lors des procédures de recrutement et de promotion des agents des forces de sécurité intérieure.
27. Les insuffisances en matière de transparence sont importantes et la crise de confiance est toujours présente. Une politique d'accroissement de la transparence et des lignes directrices régissant les relations avec les médias et le public sont indispensables. En outre, des mesures sont à introduire concernant la gestion du budget par objectifs.

28. En raison de l'absence d'un code d'éthique ou de conduite pour les agents des forces de sécurité intérieure, les autorités ont récemment entrepris l'élaboration d'un projet de code de conduite des forces de sécurité intérieure qui inclut des principes et des valeurs du travail sécuritaire, des règles de conduite professionnelle et opérationnelle et des règles de communication. Dans ce contexte, on ne peut qu'encourager l'adoption dans un délai raisonnable de ce code, tout en encourageant la prise en compte des standards en la matière ainsi que la mise en place des pouvoirs de supervision des autorités respectives sur son application.
29. Il existe une confusion, ou plutôt une absence de règles régissant les conflits d'intérêts, les cadeaux, les restrictions postérieures à la cession des fonctions, la rotation des effectifs, la déclaration de patrimoine et le signalement des faits de corruption. De même, il est nécessaire de prendre des mesures efficaces pour prévenir et lutter contre la corruption à tous les niveaux des services des forces de sécurité intérieure.
30. Par ailleurs, les autorités doivent introduire des orientations, des conseils et une formation régulière, ciblée et spécialisée pour les forces de sécurité intérieure en matière d'éthique, de prévention des conflits d'intérêts et de la corruption dans leurs rangs ainsi que des services de conseils confidentiels.

Prévention de la corruption dans les douanes

31. La Direction générale des douanes (DGD) figure parmi les autres unités de l'administration centrale qui sont rattachées au Ministère des finances. Des études récentes mettent l'accent sur l'ampleur de la corruption dans le système douanier en Tunisie et la pratique des « rachwas » (pot-de-vin) en contrepartie d'une facilité des procédures de dédouanement. D'autres pratiques et défis, telles que l'évasion fiscale et la contrebande, sont également des risques très fréquents.
32. D'après leur structure, les douanes sont organisées d'une manière verticale et centralisée et fonctionnent sur ordres, ce qui sous-entend un système de gestion ne laissant pas de place à l'initiative et difficilement fonctionnel en matière de processus. Cette organisation, ainsi que le pouvoir disciplinaire militaire, met une pression de corruption aux hauts niveaux de la hiérarchie.
33. La Direction générale des douanes veut passer à un programme visant à remplacer la méthode actuellement appliquée du contrôle de chaque charge au profit d'une méthode d'évaluation des risques et des procédés aléatoires. Ce système nécessite une très bonne gestion et un niveau supérieur d'intégrité des agents supérieurs de l'administration des douanes. Il en résulte que les autorités doivent faire en sorte d'appliquer systématiquement une approche des risques adéquate et coordonnée afin d'accroître l'efficacité des systèmes de contrôles et de mettre en place des manuels de procédures visant à réduire les risques et vulnérabilités. Les efforts investis afin de mettre en place la dématérialisation des procédures douanières instaureraient plus de célérité et de transparence.
34. Le système existant de rotation est inapproprié en raison de sa généralité, son application générale à tous les agents des douanes sans aucune considération spécifique pour les postes ou services vulnérables et des dérogations arbitraires.
35. Comme la DGD ne dispose pas d'un code d'éthique sectoriel et spécifique, l'adoption future des règles éthiques et déontologiques propres et appropriées pour les agents des douanes remplirait les besoins spécifiques en la matière et lèverait les doutes sur l'application du code de conduite et de déontologie de l'agent public aux agents des douanes.

36. Les absences ou insuffisances en matière de règles et procédures efficaces et spécifiques régissant les conflits d'intérêts, l'interdiction des cadeaux et d'autres avantages indus et la prévention de la corruption, devront être prises en compte et résolues de manière prioritaire en raison du contexte et des défis actuels dans le secteur. De même, des mesures sont requises visant à dispenser des cycles de formation initiale et continue ciblée aux agents des douanes en matière de réglementation et de mise en œuvre des règles éthiques, de prévention des conflits d'intérêts et de la corruption. Il y a lieu également, tout en tenant compte des initiatives en cours en la matière, de mettre en place des mécanismes appropriés visant la protection des lanceurs d'alerte dans l'administration des douanes, et d'encourager la dénonciation des actes de corruption.

Prévention de la corruption dans l'administration publique

37. Les autorités tunisiennes ont entrepris des mesures récentes qui ont pour but de renforcer davantage la transparence de l'administration publique. Le droit d'accès à l'information et aux documents officiels a fait l'objet de mesures législatives transitoires en 2011 ainsi que d'une législation récente de mars 2016 qui entrera en vigueur vers mars 2017. La mise en œuvre de cette législation nécessitera des mesures diverses dont notamment la mise en place de l'Instance d'accès à l'information, des cycles de formation nécessaire aux fonctionnaires responsables de l'accès à l'information, des mesures visant à engager la responsabilité des fonctionnaires en cas de non-respect des règles et des droits ainsi que la promotion des droits et garanties relatives au droit d'accès à l'information pour le grand public et la société civile.
38. S'agissant du contrôle de l'administration publique, l'allocation des moyens et ressources nécessaires (humaines, financières et matérielles) mises à la disposition de la Cour des comptes dans le cadre de la révision en cours de sa législation et de sa future mise en œuvre, lui permettra d'assurer ses missions et d'accomplir son rôle juridictionnel ainsi que reconnu par la Constitution.
39. L'administration pléthorique tunisienne se trouve confrontée à la nécessité d'importantes réformes structurelles et opérationnelles. Les recrutements et promotions dérogatoires successives et l'insuffisance notable de transparence en la matière (dont l'absence de publicité des postes vacants) ont mis à mal le cadre uniforme de règles et procédures déjà en place. Les autorités doivent œuvrer à renforcer la transparence et le contrôle des procédures de recrutement existantes au niveau central, régional et local. De même, il y a nécessité de renforcer les mécanismes existants et leur mise en œuvre pour le recrutement, la promotion et l'évaluation des agents publics sur des principes d'uniformité, d'équité, de transparence et d'impartialité. Il convient également de veiller à ce que ces principes soient respectés, le cas échéant, lors du recrutement des autres catégories d'employés de l'administration publique.
40. Un récent code de conduite et de déontologie de l'agent public (CCD) s'applique à toutes les catégories d'agents publics. Il convient néanmoins de prévoir l'inclusion des dispositions du code de conduite dans le statut général de la fonction publique dont la violation peut donner lieu aux sanctions disciplinaires et autres applicables.
41. Compte tenu des règles existantes relatives au conflit d'intérêts dans le Code de conduite et de déontologie de l'agent public et de l'initiative légale en cours portant sur l'intégrité et la transparence de la vie publique, il convient de compléter aussitôt que possible et de mettre en œuvre des règles et des procédures respectives visant les conflits d'intérêts réels et potentiels, les incompatibilités et activités accessoires concernant l'ensemble des agents publics à tous les échelons de l'administration. Il importe également de pallier les insuffisances actuelles

concernant l'introduction des mécanismes appropriés permettant d'en assurer la prévention, le contrôle et leur mise en œuvre effective.

42. En matière de pantouflage, il y a la nécessité d'adopter des règles/lignes directrices claires pour les cas où des agents publics passent au secteur privé, afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts (incluant notamment des limitations d'embauche et d'utilisation ou de divulgation d'informations confidentielles ainsi que des limitations d'autres droits ou intérêts privés).
43. Un système efficace de déclaration de patrimoine et des intérêts par les hauts fonctionnaires publics en conformité avec l'article 11 de la Constitution et la loi attendue qui sera prise à cet égard appelle des mesures adéquates. Celles-ci incluent notamment le besoin d'investir une autorité indépendante qui possède les ressources financières et humaines pour exercer un contrôle et suivi effectif des déclarations reçues, la possibilité d'accès aux données et la publication des déclarations pour plus de transparence et de confiance ainsi que des sanctions appropriées à l'égard des fonctionnaires qui soumettent des déclarations délibérément erronées.
44. En dehors des possibilités de coopération et d'assistance technique, il n'y a pas à ce jour de formation continue, spécifique et adaptée, touchant les aspects de la prévention et de la lutte contre la corruption (par exemple, les règles éthiques, les conflits d'intérêts, la réaction face aux cadeaux, etc.). Les autorités devraient veiller à assurer la préparation et la mise en place des mesures appropriées à cet égard.
45. Les autorités devront introduire et faire appliquer le principe de la rotation, du moins dans les secteurs de l'administration qui sont plus vulnérables à la corruption et pour les personnels les plus exposés au risque de corruption.
46. Même si l'obligation de signaler ou dénoncer des cas de corruption est prévue par le code de procédure pénale et par le code de conduite et de déontologie de l'agent public, il n'existe pas en Tunisie de dispositions législatives spécifiques ni de mécanismes pour protéger les lanceurs d'alerte. Le gouvernement tunisien est conscient de la nécessité de mettre en place une loi qui protège les lanceurs d'alerte. A cette fin, des mesures appropriées sont nécessaires afin d'encourager et faciliter les signalements et les traiter convenablement en vue d'assurer l'engagement rapide de procédures de suivi appropriées.
47. Quant aux inspections dans l'administration publique, les trois corps de contrôles généraux de l'administration sont généralement investis de pouvoirs d'enquête étendus. Néanmoins, les contrôles sur initiative ou l'auto-saisine ne sont pas possibles. Il est pertinent d'accroître les mécanismes d'indépendance fonctionnelle et d'attribuer plus d'initiative à ces structures dans le traitement des dossiers. Bien qu'il n'existe pas de document validé constituant un guide méthodologique pour les missions d'enquêtes, ces dernières sont menées tout en respectant les standards internationaux en la matière. Actuellement, il n'existe aucun mécanisme formel, méthodique et objectif de coopération interministérielle qui vise à mieux programmer et cibler les inspections. Le manque de coordination et de collaboration entre les différents corps de contrôle est avéré. Les rapports de contrôles ne sont pas échangés entre les différents corps. Aucune disposition existante ne prévoit ou permet la publication des rapports annuels et de contrôle des corps de contrôles généraux. En conséquence, ils ne peuvent pas faire l'objet d'analyse permettant d'identifier et de gérer les risques ainsi que la nature et l'ampleur des violations. Compte tenu de cet état des choses, il y a une nécessité pressante de réformer et structurer le système de contrôle (corps de contrôles généraux, corps de contrôle au préalable, inspections départementales...) afin d'assurer notamment une meilleure efficacité des opérations d'audit et de contrôle, une indépendance fonctionnelle appropriée et la possibilité d'initier des missions de

leur propre initiative en fonction du niveau des risques ; la publication des rapports et une transparence adéquate et renforcée ; la mise en place des mécanismes efficaces de suivi et de déploiement des recommandations ; la possibilité de signaler des faits de corruption directement au ministère public ; et des mécanismes effectifs et appropriés de coordination, d'échange d'informations et de coopération entre les différentes parties intervenantes, y compris avec l'INLUCC/l'IBOGOLUCC.

Prévention de la corruption des parlementaires

48. Plusieurs mesures pourraient contribuer à renforcer les exigences de probité et d'indépendance des membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP).
49. Ceux-ci ne sont pas soumis à des règles déontologiques particulières ni à une réglementation des conflits d'intérêts.
50. Pour pallier ces lacunes, il est recommandé à l'ARP de mettre en place un code de conduite pour ses membres. Celui-ci devrait comporter des règles sur l'exposition aux conflits d'intérêt assorties de sanctions dissuasives, proportionnées et efficaces. Il devrait être accompagné d'une institution de déontologie, propre à conseiller les parlementaires sur les risques qu'ils peuvent courir, afin de prévenir tout conflit d'intérêt pouvant les toucher.
51. Le champ des incompatibilités des mandats des membres de l'ARP susceptibles d'être exposés à un risque de corruption gagnerait à être étendu.
52. S'agissant des déclarations de patrimoine et de revenus, il a été pris acte de l'élaboration d'un projet de loi en ce sens. L'application effective de cette réglementation revêtant une importance toute particulière, l'attention de l'ARP a été attirée sur la nécessité de garantir une mise en œuvre efficace des obligations déclaratives des membres de l'ARP appelées à voir le jour.
53. Enfin, il est apparu utile de définir des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes, afin d'empêcher que les décisions des premiers ne puissent être influencées par des tiers privilégiant des intérêts particuliers en contradiction avec l'intérêt général.

Financement des partis politiques et des campagnes électorales

54. Antérieurement à 2011, la Tunisie disposait déjà d'un corpus juridique de règles encadrant le financement de la vie politique. Toutefois, en pratique, les dispositifs de contrôle existants n'avaient pas de réelle mise en œuvre et il est indéniable que la nécessité d'une transparence financière pour une transition démocratique réussie a constitué un thème important des débats lors de la campagne pour les élections à l'Assemblée Nationale Constituante.
55. Cette question est restée prégnante pendant les débats de cette même assemblée et aujourd'hui encore la question de l'organisation, de l'encadrement, du contrôle et de la transparence du financement des élections municipales et des partis politiques n'est pas résolue.
56. Les dispositions mises en œuvre dès 2011 répondaient déjà à un certain nombre de standards internationaux en matière de transparence et d'encadrement du financement des élections. Cela comprenait l'affirmation de principes directeurs comme un financement public sur des critères transparents, un encadrement du financement privé, l'interdiction de l'utilisation des moyens publics et un plafonnement des dépenses électorales. Une autorité électorale était également créée : l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) qui sera confirmée et verra

ses pouvoirs renforcés par plusieurs lois organiques puis devenir une instance constitutionnelle indépendante en 2014.

57. Des dispositions techniques structurantes complétaient ce dispositif : l'ouverture d'un compte bancaire unique afin d'assurer la transparence, des obligations d'enregistrement comptable et de dépôt d'états financiers auprès d'un organisme de contrôle, en l'occurrence la Cour des comptes dans un délai d'un mois après la proclamation des résultats et un système de régulation et de contrôle assorti de sanctions.
58. Si le système a présenté des lacunes, il a cependant permis globalement le déroulement d'un processus démocratique pour les différentes élections intervenues depuis 2011, y compris l'élection présidentielle.
59. Les principes de régime démocratique et participatif, de séparation des pouvoirs et leur équilibre, de pluralisme, de neutralité de l'administration et de bonne gouvernance sont rappelés dans le préambule de la Constitution de 2014.
60. La liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations est garantie par la Constitution et ces entités doivent s'engager dans leurs statuts et leurs activités à respecter les dispositions de la Constitution et de la loi, ainsi que la transparence financière et le rejet de la violence.
61. Le législateur a également mis en place un certain nombre d'entités de contrôle en les dotant de moyens juridiques importants (ISIE, BCT, CDC).
62. L'équipe d'évaluation regrette de ne pas avoir pu rencontrer des responsables de formations politiques et ainsi se faire confirmer des aspects pratiques de l'organisation financière et comptable de leur formation. Elle n'a pu également obtenir certaines réponses à ses interrogations sur quelques points de la réglementation applicable ou des précisions factuelles. De même, il est regrettable de ne pas pouvoir disposer de statistiques précises, notamment sur l'application des sanctions existantes en matière électorale.
63. Dans ce contexte, une partie des recommandations recourent ou complètent des recommandations déjà formulées par l'ISIE ou la Cour des comptes.
64. Il s'agit essentiellement de proposer de remédier à des lacunes théoriques (clarifier la prise en compte des activités périphériques des partis politiques, préciser les règles de transparence applicables aux associations et aux organes de presse et de communication), pratiques (promulguer et mettre en œuvre les textes juridiques et techniques, les mesures d'accompagnement et les sanctions déjà prévues, se doter de moyens de recueil d'informations et d'analyse pour les compléter et les faire évoluer, promouvoir la diffusion des informations financières sur les élections et les partis politiques) et organisationnelles (clarifier les compétences respectives et l'articulation des actions des différentes parties au contrôle, dimensionner les moyens et organiser la coopération).

Prévention de la corruption dans les marchés publics

65. La politique de dématérialisation des procédures de marchés publics mise en place mérite d'être saluée. En garantissant une traçabilité des différentes étapes de passation des marchés et en limitant les contacts entre les acheteurs publics et les candidats, la plateforme TUNEPS constitue un outil très significatif de lutte contre la corruption, sachant que les marchés publics représentent 18% du PNB.
66. Cependant la transparence des procédures d'appel d'offre et d'exécution des marchés publics pourrait être améliorée. Il conviendrait de veiller à ce que les acheteurs publics ne contractent pas systématiquement avec les mêmes opérateurs économiques en dessous du seuil des appels d'offres. L'encadrement du recours aux avenants devrait être plus précisé afin d'éviter toute distorsion de concurrence. Par ailleurs, les acheteurs publics devraient appliquer les plans annuels adoptés pour la passation des marchés publics afin de prévenir le risque de leur fractionnement. En outre, les capacités des inspections ministérielles pour le contrôle de l'exécution des marchés devraient être accrues.

Droit pénal, application de la loi et procédure pénale

Incriminations et sanctions

67. Dans l'ensemble, les dispositions applicables du Code Pénal tunisien offrent dans une certaine mesure la possibilité des enquêtes, poursuites et jugements relatifs aux infractions de corruption. La législation actuelle présente toutefois différentes incohérences et insuffisances par rapport aux exigences définies dans les standards du Conseil de l'Europe. Compte tenu de la gravité du phénomène de la corruption en Tunisie, il est crucial d'écarter toute faille dans le cadre juridique. Il est, de plus, très positif de noter que les autorités tunisiennes semblent être d'accord avec les recommandations proposées par l'équipe d'évaluation en matière d'incriminations et de sanctions.
68. Il s'avère que les infractions de corruption active et passive dans le secteur public ne couvrent pas tous les cas pertinents dans lesquels un agent public accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, cf. articles 83 et 91 du Code Pénal qui contiennent le langage « un acte lié à sa fonction ». En outre, les infractions de corruption et de trafic d'influence ne prennent pas en compte les agents étrangers ou internationaux.
69. Même si l'article 37 CP pose le principe général de l'intentionnalité du délit, il apparaît que ni l'article 91 (corruption active) ni l'article 83 (corruption passive) sont univoques en ce qui concerne l'élément mental de l'infraction, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de mention expresse de l'intention ou de la négligence comme standard mental de l'infraction.
70. Il y a lieu d'introduire des incriminations relatives aux infractions organisées de corruption.
71. Il n'y a pas de disposition relative à n'importe quelle forme de corruption dans le secteur privé qui soit couverte par la législation tunisienne. Par conséquent, il est recommandé d'ériger la corruption active et passive dans le secteur privé en infraction pénale de corruption.
72. Eu égard au contexte actuel, il s'avère nécessaire de changer les règles pénales sur le trafic d'influence, notamment afin d'ériger en infraction pénale le trafic d'influence actif, de réviser l'infraction de trafic d'influence passif et d'introduire l'incrimination de la tentative de trafic d'influence ainsi que de clarifier le champ d'application des principes généraux sur la tentative.

73. La production et l'échange de statistiques fiables et pertinentes concernant la lutte contre la corruption en matière préventive et répressive fait généralement défaut, c'est pourquoi leur gestion et maintenance adéquate est nécessaire et requiert la mise en place d'un système d'information dans ce sens.
74. Les arbitres et les jurés étrangers (la Tunisie ne prévoit pas de jurés nationaux) ne sont pas spécifiquement mentionnés par les dispositions du Code Pénal sur la corruption. C'est pourquoi, il est recommandé d'introduire des dispositions législatives à cet égard.
75. En ce qui concerne les principes de territorialité et de nationalité en matière de compétence, il paraît que les citoyens tunisiens pourraient être poursuivis pour des infractions de corruption commises à l'étranger seulement lorsque l'infraction est aussi répréhensible dans l'État étranger, ce qui restreint la possibilité de poursuite (article 305 CPP).
76. S'agissant du blanchiment d'argent (les produits du crime), il s'avère qu'on pourra envisager l'élargissement du champ d'application de l'infraction de blanchiment en vue de couvrir, comme infractions sous-jacentes, le plus grand nombre possible d'infractions de corruption.

Responsabilité des personnes morales

77. La responsabilité des personnes morales pour des faits de corruption et de trafic d'influence, et ceci indépendamment de la responsabilité des personnes physiques, fait défaut dans la législation actuelle en place en Tunisie. Il est donc recommandé d'introduire une législation pertinente dans ce domaine, y compris des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Enquête et procédure pénale

78. Les autorités tunisiennes doivent veiller à ce qu'il existe un corps suffisant de policiers et gendarmes qui se consacrent exclusivement aux enquêtes de corruption. Pour obtenir le niveau d'efficacité nécessaire, il faut considérer d'adopter les mesures législatives et autres pour établir un système efficace de moyens spéciaux d'enquête.
79. Comme l'Instance nationale de lutte contre la corruption joue un rôle principal, il faut compléter de toute urgence l'effectif de cette Instance, y compris la clarification de son cadre légal. Il s'avère aussi que les fonctionnements du Pôle Judiciaire Économique et Financier doivent être soutenus.
80. Le phénomène du blanchiment d'argent joue aussi un rôle pertinent en matière de lutte contre la corruption, ce qui présuppose la nécessité de renforcer aussi les capacités des intermédiaires pour que le CTAF puisse recevoir effectivement des déclarations de soupçon.
81. Il apparaît qu'il manque dans le contexte tunisien actuel des mesures nécessaires législatives, institutionnelles et opérationnelles pour mettre en place un mécanisme pour tout lanceur d'alerte d'un acte de corruption.

Confiscation et autres privations des instrumentalités et des produits du crime

82. Les mesures qui s'imposent doivent être prises pour renforcer les capacités de saisie (comme mesure préliminaire) et de confiscation (comme mesure finale) des biens d'une valeur

équivalente à celle des produits (confiscation « in rem ») ainsi que vis-à-vis des biens abusivement transférés à des tierces parties (y compris des personnes morales).

Etendue et portée des immunités par rapport aux enquêtes, poursuites et jugements des infractions de corruption

83. Les autorités doivent veiller à préciser le cadre juridique relatif aux demandes de levée de l'immunité pénale des parlementaires ainsi que sa durée.

Coopération interinstitutionnelle

84. Les autorités doivent renforcer les mécanismes et les procédures de coordination et de coopération interinstitutionnelle par des politiques et des mesures appropriées ainsi que de veiller à leur mise en œuvre et suivi de l'efficacité. En outre, elles doivent améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion des statistiques globales sur toutes les affaires de corruption traitées et leur suivi.

Coopération internationale

85. En matière de coopération internationale, doivent demeurer des objectifs prioritaires : la préservation de la confidentialité des informations et des éléments de preuve transmis au cours d'une demande d'entraide judiciaire ; la conclusion de nouveaux accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs au transfert des personnes condamnées ; l'introduction de la législation sur le transfert des procédures pénales ; la coordination des actions de saisie et de confiscation avec des autorités étrangères ainsi que l'introduction de la législation concernant les accords ou arrangements qui régissent les enquêtes conjointes.

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA SITUATION ACTUELLE DE LA CORRUPTION

86. Située au bord sud de la Méditerranée, au carrefour entre le Maghreb et le Moyen-Orient, et surtout l'Afrique et l'Europe et disposant d'une superficie de 163,610 km², la Tunisie se trouve à peu près au centre du Maghreb entre l'Algérie et la Libye. Sa population est d'environ 11 millions d'habitants. L'arabe est la langue officielle.
87. Le PIB tunisien s'élevait à 48,61 milliards de dollars en 2014 selon la Banque mondiale, soit 4 420 \$ par habitant. Le taux de chômage était de 15,4% au 4^{ème} trimestre 2015 selon l'Institut national de la statistique. En vertu du Décret n°2015-1762 du 9 novembre 2015, le salaire minimum interprofessionnel garanti (S.M.I.G.) était de 338 DT (154 €). Le salaire brut moyen mensuel s'élevait à 1 334 DT en 2014 (soit environ 25% de plus qu'en 2010).
88. Après avoir connu le protectorat français, la Tunisie devient en 1956 un pays indépendant. L'année suivante (1957), la monarchie a été abolie et la république proclamée. Habib Bourguiba a été désigné président et réélu à plusieurs reprises jusqu'en 1987, date de sa destitution par Zine El Abidine Ben Ali. Ce dernier se fera élire à plusieurs reprises à des taux qui se rapprochent des 100% jusqu'en janvier 2011, date de sa fuite qui a couronné le mouvement révolutionnaire.
89. Les révolutions qui ont soulevé la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) en 2011 ont révélé une corruption omniprésente, en particulier dans le secteur politique, sous la forme de vol d'avoirs par un grand nombre des leaders déchus. De nombreux éléments attestent également de l'existence de pratiques largement répandues comme le favoritisme, le népotisme et la collusion entre le secteur public et le secteur privé. Ces pratiques ont contribué à amplifier l'agitation sociale et les manifestations publiques dans la région.
90. C'est en Tunisie que les événements du printemps arabe (baptisé « révolution du jasmin ») ont vu le jour en premier en décembre 2010 et janvier 2011. Nourri par la demande de mettre un terme à la corruption, le Printemps arabe s'est propagé en Tunisie, en Égypte et en Libye, destituant les leaders au pouvoir et levant le voile sur des quantités phénoménales d'avoirs volés. Les manifestations de rue qui ont commencé à Tunis en décembre 2010 sur fond de chômage élevé, de corruption, de pauvreté très répandue et de prix élevés se sont amplifiées en janvier 2011. Après la chute du pouvoir de Ben Ali après 23 ans de règne sans partage et sa fuite, le Conseil constitutionnel a proclamé le 15 janvier 2011 la « vacance définitive du pouvoir » et la nomination du Président du Parlement au poste de Président de la République par intérim². Un gouvernement d'union nationale a été créé en janvier 2011 et la tenue de l'élection d'une Assemblée constituante a été annoncée pour le 24 juillet 2011. La Révolution tunisienne de janvier 2011 a ouvert la voie à une transition vers un système de gouvernance démocratique, fondé sur la légitimité populaire et la primauté du droit.
91. Il convient de souligner que la Tunisie a fait preuve d'une transition démocratique qui a été caractérisée par un processus participatif, consensuel et paisible de l'alternance de pouvoir et de réformes en période de transition. La nouvelle Constitution³ tunisienne a été adoptée

² Un projet de loi habilitant le Président de la République par intérim à prendre des décrets-lois conformément à l'article 28 de la Constitution de 1959 a été passé après avoir reçu l'aval du Conseil Constitutionnel (Loi n°2011-5 du 9 février 2011, Avis n°2-2011 du Conseil constitutionnel du 3 février 2011).

³ Le cadre légal et réglementaire tunisien demeure assez complexe et se caractérise par trois catégories temporelles de textes : les textes en vigueur jusqu'à fin 2010 ; les textes de la période transitoire (2011-2014) et tous les textes récents en application de la Constitution de 2014. Quant à leur nature, il y a traditionnellement les lois constitutionnelles, organiques et ordinaires, les décrets-lois pris par le Président ainsi que les décrets du Président, les décrets individuels du Premier Ministre, les arrêtés du Premier Ministre et des ministres.

formellement le 26 janvier 2014 à la quasi-unanimité des membres de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) et elle a été proclamée le 27 janvier 2014. C'est la quatrième constitution dans l'histoire de la Tunisie qui établit la deuxième République.

92. Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, la Tunisie a organisé des élections législatives le 26 octobre 2014 et l'élection présidentielle à deux tours le 21 décembre 2014. Des élections municipales étaient prévues le 30 octobre 2016 mais elles ont été reportées en 2017.
93. Le printemps arabe a levé le voile sur la corruption à grande échelle des responsables politiques comme élément d'influence politique majeur dans de nombreux pays de la région. Ainsi, le détournement de dizaines de milliards de dollars US de ressources étatiques par les anciens leaders en Égypte, en Libye et en Tunisie ont fait l'objet de nombreuses publications. Concernant la Tunisie, par exemple, la Suisse a déjà gelé plus de 68 millions de dollars US dans des banques suisses.
94. La Tunisie a été visée en 2014 par des attaques terroristes ciblant principalement les forces de sécurité, avant d'être brutalement frappée le 18 mars 2015 par une attaque terroriste au Musée du Bardo qui a fait vingt-quatre morts et quarante-sept blessés. Elle fait face à des risques sécuritaires importants en raison de l'instabilité en Libye face au nombre élevé de Tunisiens ayant rejoint des groupes terroristes⁴. Dans la zone frontalière avec la Libye, le terrorisme va de pair avec le crime organisé et de multiples trafics – notamment des armes – et appelle à des réponses multiples comprenant une dimension socio-économique. La frontière tuniso-algérienne a également connu plusieurs attaques meurtrières contre les représentants des forces de l'ordre en 2014.
95. Afin de pouvoir mettre la législation en conformité avec la Constitution, les autorités tunisiennes ont engagé un chantier législatif dont les détails respectifs seront mentionnés au fur et à mesure dans le cadre de ce rapport. Pour autant, le processus de transition et surtout les réformes fondamentales semblent avoir pris un rythme ralenti par rapport aux attentes initiales. Après deux ans d'existence de la nouvelle Constitution, environ 50% des dispositions constitutionnelles ne sont pas encore entrées en vigueur alors que certaines de ses dispositions transitoires n'ont pas encore épuisé leur effet de droit. En outre, les deux institutions fondamentales, à savoir la Cour constitutionnelle et le Conseil supérieur de la magistrature, ne sont pas encore mises sur pied, même si elles devraient l'être bientôt en raison de l'adoption de la loi organique n°2016-34 du 28 avril 2016, relative au Conseil supérieur de la magistrature et de la publication des résultats définitifs de l'élection de ses membres.
96. Le préambule et le Chapitre II de la Constitution réaffirment l'attachement de la Tunisie aux droits de l'Homme et libertés individuelles⁵. L'article 20 de la Constitution consacre la primauté des

Sont pris *inter alia* sous forme de loi organique les textes relatifs à l'organisation de la justice et de la magistrature, l'organisation des partis politiques, des syndicats, des associations, des organisations et des ordres professionnels ainsi que leur financement, l'organisation des forces de sécurité intérieure et de la douane, le pouvoir local et l'organisation des instances constitutionnelles (article 65 de la Constitution).

⁴ Le 26 juin 2015, une autre attaque terroriste dans un hôtel à Sousse a fait 39 morts et 39 blessés. Le 24 novembre 2015, une autre attaque terroriste, perpétrée contre un bus de la garde présidentielle à Tunis a fait 12 morts et 20 blessés.

Sur la base du décret n°78-50 du 26 janvier 1978, l'état d'urgence a été instauré le 15 janvier 2011 (Décret n°2011-184 du 15 janvier 2011), prorogé et/ou réinstauré à maintes reprises et continue à toujours être en vigueur en vertu du Décret présidentiel n°2016-119 du 17 octobre 2016, portant prorogation de l'état d'urgence. Un réel débat existe autour de la constitutionnalité de l'état d'urgence.

⁵ Voir les paragraphes 3 et 4 du préambule de la Constitution ainsi que ses articles 39 et 49.

La Tunisie est membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise du Conseil de l'Europe) laquelle a émis des avis sur notamment le projet final de la constitution ainsi que le projet de la loi organique

conventions internationales ratifiées sur le droit légal interne et leur autorité infra-constitutionnelle.

97. La Tunisie a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) le 30 mars 2004 et l'a ratifiée le 24 mars 2008 (Loi n°2008-16 du 25 février 2008 portant approbation de la convention des Nations Unies contre la corruption). La CNUCC est entrée en vigueur le 24 septembre 2008⁶.
98. La Tunisie a été le premier pays méditerranéen à signer un Accord d'Association avec l'Union européenne en juillet 1995.

Le phénomène de corruption et sa perception en Tunisie

99. En Tunisie et depuis les années 80, la forme kleptocratique du gouvernement allait de pair avec la corruption au quotidien et la corruption organisée⁷. Selon beaucoup d'observateurs, la transition politique, loin de la faire disparaître avait contribué à sa « démocratisation »⁸ en remplaçant la grande corruption par la petite corruption, plus présente dans le quotidien des Tunisiens, y compris les formes de clientélisme, de favoritisme et de népotisme omniprésent. Incontestablement, la corruption est une pratique qui n'a pas disparu avec la chute du régime Ben Ali. Cependant la prise de conscience de l'ampleur du phénomène n'a cessé de croître au niveau politique, institutionnel et surtout social.
100. En 2011, la Tunisie était classée 73^e sur 183 pays (derrière la Jordanie mais devant le Maroc et l'Égypte) dans l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) de Transparency International, avec une note de 3,8 qui était le classement le plus bas depuis les années 2000. Depuis le score a connu peu de changements au cours des dernières années (oscillant entre 40 et 41) pour redescendre de nouveau en 2015 au même score de 38 (76^e sur 168 pays mais un peu supérieur à l'Algérie, l'Égypte et au Maroc).
101. Selon une enquête relativement récente de perception⁹, plus de 80% des répondants croient que la corruption est répandue, dont environ la moitié (41%) pensent qu'elle est très répandue. Environ 50% estiment que la corruption est plus répandue après la révolution alors que 36,4% croient que la situation n'a pas trop changé. Environ 80% pensent que la corruption est plus répandue dans le secteur étatique. Si aux yeux de quelques interlocuteurs, avant le 14 janvier 2011 il y avait trop d'Etat, en revanche après cette période on a l'impression de percevoir peu d'Etat.

relative à la Cour constitutionnelle. Un avis est attendu en 2016 sur le projet de loi-cadre sur les instances constitutionnelles indépendantes. Pour plus d'information, voir :

www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=127&year=all&lang=fr

⁶ La Tunisie a fait l'objet de l'examen réalisé durant le premier cycle du Mécanisme d'examen de l'application des chapitres III (Incrimination, détection et répression) et IV (Coopération internationale) de la Convention des Nations Unies contre la corruption. A cet égard, un Résumé du Rapport d'examen est disponible au lien suivant : www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1503721f.pdf

⁷ A l'époque de Ben Ali, le fléau de la corruption a envahi tous les domaines : le milieu politique, l'économie, le commerce, l'administration publique, les rapports socioprofessionnels et le comportement des tunisiens.

⁸ A tel point que le précédent président de l'Instance nationale contre la corruption soulignait qu'auparavant « la corruption était « BenAlisée » et maintenant elle est banalisée ».

⁹ Rapport réalisé par le Forum des Sciences Sociales Appliquées (ASSF) en août 2014, dans le cadre du projet « Appui à l'établissement d'un Système National d'Intégrité (SNI) », financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Il se réfère à une enquête de perception auprès d'un échantillon de 1,205 personnes qui sont réparties sur l'ensemble des 24 gouvernorats du pays. Pour plus d'informations, voir : www.anticor.tn/wp-content/uploads/downloads/2015/04/La-corruption-au-quotidien.pdf

102. L'opinion publique s'est également saisie directement de la problématique de la corruption endémique qui frappe la société tunisienne. Un portail internet a été mis en place en avril 2012 et un citoyen peut remplir un formulaire de manière sécurisée et anonyme pour transmettre une plainte. Par exemple, l'association Tunisie contre la corruption a intenté en 2015 trente-trois procès contre des ministres et des directeurs généraux.

Les traits caractéristiques du phénomène de la corruption

103. Selon les autorités tunisiennes, la corruption a des effets négatifs surtout sur l'économie, la sécurité, la confiance interne et externe et l'investissement. Les manifestations les plus courantes de la corruption se présentent principalement sous diverses formes de pot-de-vin (le fait de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu), concussion, détournements commis par les dépositaires de fonctions publiques, blanchiment d'argent, commission, piston ou faveur, trafic d'influence, paiement indu pour un service public.

104. Selon les données d'une étude récente¹⁰, la corruption se manifeste essentiellement sous les formes de pots de vin (90%), de favoritisme (71%), de népotisme (67%), de cadeaux (61%) et d'échange de services (46%). Les faits de corruption sont perçus comme étant les plus répandus dans les secteurs suivants : les douanes (63%), les partis politiques (60%), le secteur de la sécurité (56%), les collectivités locales (56%), les administrations publiques (51%), le secteur de la santé (51%), le secteur de l'équipement (48%), la justice (47%), l'enseignement (35%) et la recette des finances (34%). Certains interlocuteurs ont également cité les marchés publics, les services de santé, le secteur foncier, le secteur minier, les services administratifs et le monde associatif. Environ 78% pensent que la corruption a beaucoup augmenté depuis 2011. Par ailleurs, 27% des Tunisiens interrogés ont personnellement vécu une expérience de corruption dont 91% ne l'ont pas dénoncée.

105. En outre, la corruption est parmi les problèmes fondamentaux qu'affronte la Tunisie après les questions du chômage, de la criminalité et l'insécurité, de l'économie et de la pauvreté ainsi que de l'exclusion sociale¹¹. La corruption et la mauvaise gestion coûtent au pays 4% de son PIB¹². A l'occasion d'une récente conférence qui a eu lieu en novembre 2016 à Tunis (Tunisia 2020) pour relancer l'économie par l'investissement privé, les investisseurs étrangers se sont accordés à dire que la corruption est un frein à l'investissement.

106. Selon une enquête menée, en septembre 2014, par l'Institut national de la statistique sur « la perception du citoyen de la sécurité, des libertés et de la gouvernance locale en Tunisie », on constate une propagation de la corruption dans plusieurs secteurs clefs. Le secteur de la sécurité (68%) et la santé (67%) tiennent les devants, suivis par la justice en troisième position (64% des sondés), le corps des agents judiciaires (62%) et l'éducation et l'enseignement (59%).

¹⁰ Il s'agit d'un sondage relatif à la corruption en Tunisie : Etat des lieux et remèdes qui a été mené par SIGMA & KAS en février 2016, accessible au lien suivant : www.kas.de/tunesien/fr/publications/44268/

¹¹ 64% des Tunisiens affirment que la corruption (cadeaux, prestations de services et pots-de-vin) a augmenté en Tunisie au cours de l'année 2015, selon une autre enquête réalisée par le bureau d'études et sondages d'opinion "One to One", en collaboration avec le réseau de recherche sur la démocratie "Afrobaromètre", sur un échantillon de 1 200 personnes dans 24 gouvernorats et présentée le 25 février 2016.

Une information qui circulait dans les médias en début du mois de mars faisait état de couverture des frais de soins de l'ordre de 3 millions de dinars à des personnes décédées.

¹² Selon les données de Global Financial Integrity couvrant la période entre 2004 à 2012.

107. Un tiers des entreprises privées interrogées dans le cadre d'une enquête annuelle sur le climat des affaires¹³ réalisée auprès de 1 200 entreprises au titre de l'exercice 2015, ont déclaré qu'elles ont été obligées de payer des pots-de-vin pour faciliter leurs transactions avec les administrations tunisiennes. 32% de ces entreprises estiment que la douane tunisienne figure parmi les administrations publiques les plus corrompues. La corruption a concerné aussi les services publics (15%), les marchés publics (12%) ainsi que l'inspection et le contrôle (13%). Alors que 29% des enquêtés affirment avoir été contraints de payer des pots-de-vin, 8% des entreprises concernées ont affirmé qu'elles ont été obligées de payer des pots-de-vin au système judiciaire et 14% d'entre elles à l'administration fiscale. La valeur des pots-de-vin payés s'élève à environ 0,62% du chiffre d'affaires¹⁴. En outre, 49% des entreprises enquêtées pensent que la corruption s'est accentuée en 2015 par rapport à 2014.

Lien entre la corruption et le crime organisé

108. Les autorités tunisiennes admettent que les liens entre la corruption et le crime organisé qui connaît une sorte de recrudescence au cours de la période de transition existent bien et sont surtout en relation avec le blanchiment d'argent, le trafic de drogue, la cybercriminalité, la traite des personnes, le trafic de migrants et le terrorisme, y compris le financement du terrorisme.

109. L'existence de réseaux de crime organisé qui pratiquent la contrebande et les trafics de tout genre, via les frontières entre la Tunisie, la Libye et l'Algérie est un fait notoire. Il s'agit essentiellement des activités de trafic des voitures, des carburants (le gazole, le fuel lourd et l'huile lubrifiante déjà utilisée), des cigarettes, des pièces détachées d'automobiles, des spiritueux, des produits de contrefaçon, outre celui des stupéfiants¹⁵ et des armes. Il est à craindre un risque d'infiltration par les groupes criminels auprès des institutions au moyen de la corruption, des pots-de-vin et de la subordination. Des spécialistes locaux sont enclins à admettre que les opérations et produits de contrebande servent à financer le terrorisme.

Compte rendu des médias sur les questions de corruption.

110. Soumis à la censure et sujets d'un contrôle de main de fer sous le régime autocratique de Ben Ali, depuis 2011, les efforts des médias pour relayer les faits de corruption et de manière générale à rapporter les échos et les débats publics sur la corruption se sont multipliés. Cette évolution est due notamment à l'accroissement des garanties constitutionnelles et légales au profit des médias et aux libertés individuelles, notamment la liberté d'information et d'expression. Cependant, le journalisme d'investigation semble être à un stade encore initial et rudimentaire en Tunisie. Malgré les tentatives sérieuses de la part de nombreux journalistes et entreprises de nouveaux médias, les Tunisiens ont encore une mauvaise perception des médias. Les grands médias publics et privés reçoivent beaucoup de critiques comme avant 2011, ou même plus, pour leur impartialité et leur manque de professionnalisme.

111. Les médias en Tunisie ne sont pas généralement actifs en matière d'investigation et de divulgation d'affaires de corruption. L'activisme des médias en matière d'information du public sur les questions de la corruption est relatif. En raison de la dépendance des médias à l'égard des intérêts politiques et économiques, y compris les influences éditoriales ou l'opportunisme

¹³ Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ), voir la note N°45 sur la corruption dans le secteur institutionnel tunisien: Perception et réalité au lien suivant : www.itceq.tn/upload/files/notes2016/corruption-secteur-institutionnel.pdf

¹⁴ En outre, les media locaux confient récemment l'exemple d'un opérateur tunisien privé qui doit consacrer plus de 11% du total de l'investissement aux pots-de-vin pour faciliter les procédures administratives et la réalisation du projet.

¹⁵ Il ne s'agit pas seulement du cannabis, dit "zatla", mais aussi de drogues dures et de drogues de synthèse comme la kétamine, l'ecstasy ou encore la méthadone.

politique, l'ingérence directe ou indirecte des segments du gouvernement ou le contrôle des politiques éditoriales, l'engagement et le rôle actif des médias dans les discussions sur des réformes significatives contre la corruption sont à démontrer dans l'avenir. Ceci contribuera au renforcement de leur indépendance et à un meilleur fonctionnement dans l'intérêt public.

Les politiques anti-corruption, les institutions, initiatives et assistance

Politiques générales anti-corruption

112. La politique de la lutte contre la corruption se base en premier lieu sur les moyens préventifs développés par les organes de contrôle surtout et les inspections. Mais elle est fondée en aval sur la répression à travers les organes chargés du respect de la loi et le pouvoir judiciaire.
113. Quatorze mois après les événements de janvier 2011 qui ont révélé l'inévitable rupture entre gouvernants et gouvernés, la nécessité de mettre en commun les efforts nationaux en matière de lutte contre la corruption s'est traduite par la rédaction d'une feuille de route nationale pour l'élaboration d'une vision partagée de lutte contre la corruption en Tunisie qui a vu le jour en juillet 2012 et a été annoncée en décembre de la même année. Elle s'articule autour de quatre axes majeurs en termes de stratégies et choix de politiques publiques en la matière :
- la construction des piliers du Système National d'Intégrité par le développement des institutions, des réglementations et des dispositifs en rapport avec la maîtrise de la corruption en Tunisie ;
 - l'accompagnement de l'Instance Nationale de Lutte contre la Corruption dans la définition claire de ses principes, de ses attributions, et du périmètre d'intervention de ses capacités réelles et effectives ;
 - le renforcement des aptitudes des acteurs et, en particulier, la société civile, engagée dans les fonctions de vigilance, de lobbying et d'expertise sur la problématique de la lutte contre la corruption ; et
 - la consolidation d'un processus d'élaboration du cadre stratégique de lutte contre la corruption en lui assurant sa pérennité par des mécanismes de coordination, coopération et communication au sein des diverses parties prenantes.
114. En décembre 2012, le gouvernement a lancé sa « Vision partagée de la lutte contre la corruption » qui est une première étape vers une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Grâce à une assistance technique sur place, les efforts se sont concentrés sur l'élaboration d'un projet de stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption selon une approche inclusive et participative (janvier 2013 - avril 2014). Un projet de stratégie nationale a été élaboré par le Ministère de la gouvernance et de la lutte contre la corruption en collaboration avec le PNUD et présenté le 9 décembre 2013 à l'occasion de la journée internationale de lutte contre la corruption. Des discussions ultérieures ont eu lieu en avril 2014 entre les autorités et les acteurs concernés. Des efforts ont été pris au cours de la première partie de 2015 afin de relancer le processus de finalisation du projet de stratégie nationale. Ils se sont intensifiés vers la deuxième moitié de 2016.
115. Le gouvernement Tunisien n'a cessé de mettre en place les mécanismes nécessaires pour le renforcement de l'intégrité et la prévention de la corruption. Lors de la visite sur place, les autorités ont fait référence au plan de développement 2016-2020. La note d'orientation de ce plan se donne pour objectif notamment d'adopter un plan national de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, d'instaurer l'instance constitutionnelle de la bonne gouvernance et d'accélérer le renforcement du cadre juridique et procédural sur la base de l'équité et de l'indépendance de la justice. En outre, selon les autorités et les médias qui les ont interrogées, un

plan d'action est en cours d'élaboration dans le but de consolider les attributs de la gouvernance et de la lutte contre la corruption dans tous les domaines et notamment, les structures publiques. Il est à signaler également que la Tunisie est parmi les 5 pays pilotes à l'échelle mondiale qui ont commencé le processus de contextualisation de l'objectif de développement durable en matière de Gouvernance (ODD 16). Cet objectif doit s'articuler autour du plan de développement 2016-2020, aussi bien à l'échelle nationale que locale.

116. Toutefois, le processus de concertation entre les interlocuteurs concernés a été caractérisé par des lenteurs variables pendant la période entre 2014 jusqu'à fin 2016.
117. Par ailleurs, les autorités ont élaboré un Référentiel National de la Gouvernance en Tunisie (RNGT) qui se veut un outil de normalisation et de référence pour consolider l'intégrité et l'éthique professionnelle dans le cadre de la prévention de la corruption (un projet de circulaire est toujours en cours). Le RNGT présente des lignes directrices et exigences pour tous types d'organisations publiques ou privées concernant notamment l'engagement comportemental et une gouvernance responsable et citoyenne et le cadre structurant et progressif d'engagement en termes de gouvernance, d'éthique, de prévention de la corruption et de responsabilité sociétale.
118. Sous le haut patronage du Président de la République, la Charte de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2016-2020 (SNBGLCC) a été signée le 9 décembre 2016 par le Chef du gouvernement, le président de l'INLUCC, le vice-président de l'Instance provisoire de la justice judiciaire et le président du syndicat national des journalistes tunisiens (SNJT). Le plan d'action de cette stratégie qui englobe six objectifs principaux s'étalera sur 2 ans et se basera sur des plans d'action semestriels. Un premier plan d'action pour la période 2017-2018 comportant notamment des actions, des acteurs responsables et concernés et des indicateurs prévoit des mécanismes de suivi dont le Comité National formé par l'ensemble des représentants ayant participé à l'élaboration du plan d'action et la Commission Nationale créée par le Comité National qui sera en charge du pilotage, coordination et suivi de la SNBGLCC. Selon le texte de la stratégie, une commission doit être mise en place pour élaborer les rapports d'avancement semestriels et devrait inclure des représentants des établissements publics, des représentants de l'INLUCC, du secteur privé, de la société civile, des médias ainsi que des personnalités académiques et culturelles. Au vu de ces développements, l'équipe d'évaluation ne peut qu'encourager vivement les parties prenantes à accélérer leurs efforts visant à la mise en œuvre des priorités stratégiques établies avec la participation proactive des acteurs concernés en matière de prévention et de lutte contre la corruption, des moyens adéquats et un mécanisme de suivi efficace. Il convient de noter à cet égard que les objectifs constitutionnels de bonne gouvernance ne pourraient être réellement poussés de l'avant sans une approche stratégique intégrée qui engage les acteurs publics concernés (au niveau central et local y compris les établissements publics), la société civile et les médias. C'est pourquoi, il est recommandé de **veiller à mettre en œuvre, budgétiser et assurer un suivi adéquat et efficace du cadre stratégique de prévention et de lutte contre la corruption en Tunisie.**

Institutions en charge des politiques anti-corruption.

119. L'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) a été instaurée en vertu de l'article 12 du Décret-loi cadre n°2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption. Se substituant à la commission Amor¹⁶ (voir plus bas), l'Instance est l'acteur principal en matière de prévention et de lutte contre la corruption qui englobe notamment l'enquête, la sensibilisation et

¹⁶ Antérieurement à l'INLUCC qui est une structure permanente, le décret-loi n°2011-7 du 18 février 2011 avait créé la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation (commission Amor, du nom de son président feu Abdelfattah Amor), une structure *ad hoc* pour enquêter sur la corruption du régime de Ben Ali (janvier-décembre 2011).

la coordination : elle propose des politiques de lutte contre la corruption et leur suivi, édicte les principes d'orientation générale, donne son avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la lutte contre la corruption, réunit des données relatives à la corruption, facilite la communication et l'interaction entre acteurs concernés, et diffuse une culture anti-corruption par des campagnes de sensibilisation, publications et formations. L'Instance ne se substitue à aucun autre corps de contrôle existant car si elle reçoit des plaintes et dénonciations sur les cas de corruption et enquête à leur propos, elle doit les transmettre à la justice. L'Instance peut demander à la Cour des comptes l'accès aux déclarations sur l'honneur des biens déposées auprès d'elle.

120. L'Instance se compose d'un président, d'un conseil, d'un organe de prévention et d'investigation et d'un secrétariat général. Le président de l'Instance est désigné par décret sur proposition du gouvernement parmi les personnalités nationales indépendantes réputées pour leur compétence dans le domaine juridique. Il a été nommé en avril 2012. Un nouveau Président de l'Instance a été investi juste un mois avant la visite sur place (janvier 2016).
121. Le conseil de l'Instance se compose d'un président (le président de l'Instance) et de trente membres au maximum choisis : sept membres, au moins, parmi les hauts fonctionnaires et les représentants des organismes de contrôle, d'audit, d'inspection et d'évaluation ; sept membres, au moins, des organisations de la société civile et les organismes professionnels réputées ; un magistrat judiciaire, un juge du Tribunal administratif et un juge de la Cour des comptes ; et deux membres du secteur de la communication et de l'information. La durée du mandat au sein du conseil de l'Instance est fixée à trois ans, renouvelable une seule fois. Le conseil de l'Instance tient ses réunions au moins une fois tous les trois mois. Les délibérations du conseil ne sont valables qu'en présence de la moitié au moins de ses membres. Les membres de l'organe de prévention et d'investigation prennent part aux délibérations et au vote¹⁷.
122. L'organe de prévention et d'investigation se compose du président et de membres dont le nombre ne doit en aucun cas être inférieur à dix, désignés par décret sur proposition du gouvernement parmi les experts réputés pour leur intégrité et leur compétence dans les spécialités de droit, finance, audit, fiscalité, affaires foncières et autres spécialités ayant trait aux missions de l'Instance. Le mandat du président et des membres de l'organe de prévention et d'investigation est fixé à six ans non renouvelables.
123. L'organe de prévention et d'investigation a pour mission d'enquêter sur les infractions de corruption. Dans ce cadre, il est chargé de la collecte des informations, documents et témoignages permettant l'investigation sur la suspicion de commission d'infractions de corruption par toute personne physique ou morale, publique ou privée, organisation, association ou instance quelle que soit sa nature et la vérification des informations et des documents collectés et de leur authenticité, et ce, avant leur transmission aux pouvoirs judiciaires compétents. L'Instance peut procéder à des actes de perquisition et de saisie de documents et biens dans tous les locaux professionnels et privés qu'elle juge nécessaire de perquisitionner, et ce sans autre procédure. Les services de l'Etat (y compris les organes de contrôle, d'inspection et d'audit, les collectivités locales, les établissements et entreprises publics et à participation publique) doivent fournir au président de l'Instance des déclarations comprenant toutes les informations et données dont ils ont eu connaissance ou qu'ils ont pu obtenir. Toute personne physique ou morale est tenue de fournir au président de l'Instance tous les documents ou déclarations dont il dispose. Nonobstant les textes spéciaux contraires, le secret professionnel ne peut être opposé aux demandes d'obtention d'informations ou de documents émises par le président de l'Instance.

¹⁷ Le chef du gouvernement a nommé, par le décret n°2013-2394 du 4 juin 2013, 26 membres au conseil de l'Instance.

124. L'organe de prévention et d'investigation n'a pas encore été constitué.
125. L'Instance établit et publie son rapport annuel comportant ses propositions et recommandations et le remet au Président de la République et au pouvoir législatif. L'Instance peut également émettre des avis et des rapports spéciaux concernant son activité.
126. Au moment de la visite sur place de l'équipe de l'évaluation, l'INLUCC n'avait toujours pas été dotée de personnels et de ressources nécessaires à son activité¹⁸. Au cours de l'année 2016, l'effectif de l'Instance est passé à 75 (investigateurs et personnel administratif) entre le siège de Tunis et les sections régionales. Par ailleurs, la société civile a œuvré pour faire pression pour la nomination des membres de l'INLUCC. L'INLUCC n'est toujours pas dotée de l'organe de prévention et d'investigation et n'a pas réussi à élaborer ses rapports annuels jusqu'à récemment. Cependant, l'INLUCC a établi un rapport d'activité semestriel couvrant la période entre le 15 janvier 2016 au 15 août 2016.
127. L'Instance a organisé des sessions de formation au profit de son personnel en matière de techniques d'investigation, d'enquêtes administratives et financières en plus de l'organisation et la participation à des conférences et des colloques. Au niveau des ressources financières, le budget de l'Instance pour l'année 2015 s'élevait à 320 000 DT (soit environ 145 500 €) dont quasiment plus des deux tiers étaient réservés à la location de son siège. Son budget pour 2016 est passé à environ 1.7 million de dinars (soit environ 688 000 €). Par ailleurs, l'Instance a entamé l'instauration d'une base de données et l'établissement d'un centre de recherches et de formations qui sera inauguré prochainement.
128. Au total, entre 2011 à 2015, l'INLUCC a été saisie d'environ 10 048 plaintes dont 624 impliquent des proches du président déchu et 500 dossiers sont hérités de la Commission Amor (voir note de bas de page 15 ainsi que le paragraphe 56 plus bas). Les affaires des fonds mal-acquis cachés à l'étranger concernent principalement la passation de marchés publics, les transactions d'importation et le changement de vocation des terres agricoles qui deviennent des terrains industriels ou des lotissements touristiques et voient de ce fait leur valeur monter en flèche. Cependant, la plupart ou entre 60 à 70% ne sont pas de vrais dossiers de corruption qui relèvent de l'Instance. Au cours de la période entre janvier à août 2016, l'Instance a reçu 1 937 plaintes. Il convient de noter que les dossiers ont été conservés dans des conditions peu satisfaisantes et les archives ont été généralement mal gérées même si des efforts récents ont été fournis pour améliorer les conditions de la gestion de l'archive de l'Instance.
129. L'INLUCC a pu présenter à la justice environ 450 dossiers dont le plus grand nombre concerne les permis, suivis par les secteurs de l'énergie, la douane, les fermes publiques et le domaine foncier. Cependant, un nombre réduit de ces dossiers a fait l'objet d'un examen.
130. Tout en tenant compte des progrès récents visant à pourvoir l'Instance de plus de moyens humains et financiers nécessaires, l'équipe d'évaluation considère que des mesures ultérieures sont essentielles à cet égard afin d'assurer que l'Instance puisse accomplir de manière effective les missions qui lui sont attribuées ainsi que les compétences nouvelles qui sont prévues par certains projets de lois récents.

¹⁸ Le nouveau président de l'Instance a fait appel d'un soutien matériel d'une valeur de 6,5 millions de dinars au titre de l'année 2016 afin de se procurer un minimum d'équipements et de couvrir les dépenses nécessaires pour remplir sa mission ainsi que d'un détachement de personnel supplémentaire.

Au moment de la visite sur place, sur les 9 membres du personnel de l'Instance, 6 d'entre eux étaient des membres du personnel de soutien.

131. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **(i) de doter l'INLUCC de ressources nécessaires et suffisantes (financières et humaines) pour lui permettre de s'acquitter de ses missions avec efficacité et s'assurer qu'elle fonctionne en toute indépendance ; (ii) d'encourager et soutenir les besoins d'expertise et de spécialisation du personnel de l'INLUCC ; et (iii) de rendre opérationnels les organes de l'Instance tels que prévus par la loi.**
132. Parmi les instances constitutionnelles indépendantes prévues par le chapitre VI de la Constitution, son article 130 institue l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (IBOGOLUCC) qui a pour mission de contribuer aux politiques de bonne gouvernance, d'empêchement et de lutte contre la corruption, au suivi de leur mise en œuvre et à la diffusion de la culture y afférente. Elle veille à consolider les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité. L'Instance est chargée de relever les cas de corruption dans les secteurs public et privé. Elle procède aux investigations et à la vérification de ces cas et les soumet aux autorités concernées. L'Instance est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine de compétence. Elle peut donner son avis sur les textes réglementaires généraux ressortissant à son domaine de compétence. L'Instance est composée de membres indépendants, choisis pour leur compétence et leur intégrité, qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans.
133. Un projet de loi organique, en cours de préparation, doit instaurer l'IBOGOLUCC (deux projets de lois étaient initialement en circulation). Il a fait l'objet de trois délibérations en conseil ministériel restreint. Entretemps, un projet de loi organique n°2016/30 relatif aux dispositions communes entre les instances constitutionnelles indépendantes est en cours. Cette nouvelle instance constitutionnelle reprendra les fonctions de l'ancienne INLUCC et se verra confier de nouvelles attributions pour la promotion de la bonne gouvernance. Par conséquent, il est recommandé **de mettre en œuvre la disposition de l'article 130 de la Constitution en adoptant la loi organisant l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (IBOGOLUCC).**
134. Un ministre auprès du Chef du gouvernement chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption a été créé entre 2011 et 2013. Un département chargé de la bonne gouvernance à la présidence du gouvernement (entre 2013 et début 2016) a assuré la coordination. Un nouveau ministère de la Fonction publique, de la Gouvernance, et de la lutte contre la corruption a été créé suite au remaniement ministériel de janvier 2016¹⁹. Le décret gouvernemental n°2016-271 du 2 mars 2016 fixe les structures qui y sont rattachées et qui sont notamment : le comité général de la fonction publique, le contrôle général des services publics, le comité du contrôle d'Etat et la haute autorité de la commande publique. Toutefois, suite au contexte et aux enjeux politiques, un gouvernement « d'union nationale » est en place depuis fin août 2016. Parmi ses 26 portefeuilles ministériels, il comprend un Ministère de la fonction publique et de la gouvernance.²⁰ A présent,

¹⁹ Le décret n°2010-3080 du 1er décembre 2010, portant création des conseils supérieurs consultatifs avait créé le conseil supérieur de lutte contre la corruption, la récupération et la gestion des avoirs et biens de l'Etat qui est chargé notamment du suivi et la coordination des travaux des différentes commissions et des organes nationaux chargés de la confiscation, de la récupération et de la gestion des avoirs et biens meubles et immeubles mal acquis revenant à l'Etat, existants soit à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, du suivi des résultats des travaux de l'instance nationale de lutte contre la corruption. Ce conseil est présidé par le ministre auprès du chef du gouvernement chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption et est composé des ministres concernés (justice, intérieur, affaires étrangères, droits de l'Homme et la justice transitionnelle, domaines de l'Etat et affaires foncières et finances), du président de l'INLUCC, des présidents du comité national du recouvrement des biens mal acquis existants à l'étranger, de la commission nationale de confiscation des avoirs et biens meubles et immeubles et de la commission nationale de gestion des avoirs et biens objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'Etat ainsi que de cinq députés de l'assemblée.

²⁰ Voir, à propos de l'équipe gouvernementale actuelle, le paragraphe 605 (plus bas) du présent rapport.

l'INLUCC est responsable également des politiques relatives à la prévention et à la lutte contre la corruption.

135. Dans le contexte du processus de transition, des instances spécifiques ont été créées et des mesures concrètes ont été prises :
- la création de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation (Commission Amor, cité précédemment)²¹ ;
 - la confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles appartenant à l'ancien président Ben Ali, sa famille et son entourage, en vertu du décret-loi n°2011-13 du 14 mars 2011 ;
 - la création d'un Comité national du recouvrement des biens mal acquis existants à l'étranger en vertu du décret-loi n°2011-15 du 26 mars 2011 ;
 - la création de la Commission nationale de gestion d'avoirs et des fonds objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'Etat selon le décret-loi n°2011-68 du 14 juillet 2011²².
136. Une volonté affirmée de lutter contre la corruption de la part des autorités tunisiennes dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption, la création d'institutions spécialisées, l'attribution d'un statut constitutionnel à certaines d'entre elles, la rédaction de nombreux textes pour asseoir cette politique sont à mettre à l'actif des autorités tunisiennes. La crainte que ne s'établissent des liens entre la corruption et le crime organisé a par ailleurs été évoquée au cours de ces entretiens.
137. Témoignage de cette volonté politique notamment la consécration par l'article 130 de la Constitution d'une Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption appelée à succéder à l'Instance nationale de lutte contre la corruption et la création d'un Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs et biens de l'Etat par le décret n°2012-1425 du 31 août 2012. Toutes les structures de l'Etat ont été invitées par la circulaire 16 du 27 mai 2012 à mettre en place des cellules de gouvernance dans toutes les organisations publiques à tous les niveaux. Cette circulaire a été récemment érigée en décret²³ afin de confirmer la création légale de ces cellules et de pallier aux irrégularités juridiques qui entachaient leur création. D'ailleurs, le renforcement des contrôles dans les régions constitue

²¹ Cette commission était composée de deux comités : un comité général et un comité technique. Le comité général était chargé de l'examen des orientations fondamentales et l'identification des stratégies d'avenir afin de lutter contre la corruption et la malversation. Le comité technique était chargé de dévoiler les cas de corruption et de malversation commis par ou pour le compte de toute personne physique et ou morale, publique ou privée ou un groupe de personnes grâce à son poste dans l'Etat ou l'administration durant la période allant du 7 novembre 1987 au 14 janvier 2011. Le comité pouvait procéder à des actes de perquisition et de saisie de documents et biens. En présence de preuves sérieuses concernant des infractions de corruption et de malversation, le président de la commission pouvait, sur délibération du comité technique, demander aux autorités compétentes de prendre les mesures conservatoires adéquates. La commission avait accès à toute information utile nonobstant tout secret professionnel qui était réputé inopposable.

La commission Amor a regroupé plusieurs sous-commissions techniques spécialisées notamment en matière des finances et des marchés publics, des affaires fiscales et douanières, de la privatisation et des entreprises publiques, des affaires foncières et des terres domaniales et de traitement des plaintes signalées par les citoyens.

Durant son mandat, la Commission a pu recevoir et traiter près de 10 000 cas ou affaires de corruption présumée. Elle en a déféré un nombre très limité – moins de 5% – au Parquet. Elle a élaboré et soumis un certain nombre de projets de loi ayant trait, notamment, à la protection des informateurs, à l'abolition de prescription pour les dossiers de corruption, et à la création de l'Instance nationale de lutte contre la corruption.

Le rapport de la commission, rendu public le 11 novembre 2011, est disponible (en arabe) sous le lien suivant :

www.justice-transitionnelle.tn/fileadmin/medias/jort/Rapport-Commission_Amor_Ar.pdf

²² Pour plus d'informations, voir les paragraphes 40, 58, 60, 936, 938, 949 et 954 du présent rapport.

²³ Décret gouvernemental n°1158 du 12 août 2016 portant création des cellules de gouvernance et fixant leurs attributions. Ces cellules ont vocation à être créées auprès des ministères, des collectivités régionales et locales (gouvernorats et municipalités), des établissements et entreprises publics et des sociétés à majorité publique.

l'une des priorités qu'appellent de leurs vœux les corps de contrôle général rencontrés par l'équipe d'experts.

138. Ces initiatives ne sont pas le seul fait de l'exécutif mais intéressent également le pouvoir législatif puisque l'ARP s'est doté d'une commission de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de la gestion des deniers publics. Cette commission a le statut de commission spéciale (voir à cet égard la section du présent rapport relative aux parlementaires).
139. Mais s'il faut saluer le volontarisme des autorités tunisiennes contre la corruption, les différentes structures spécialisées mises en place ne sont pas encore parvenues à assurer la cohérence et surtout les résultats attendus de leurs efforts afin d'éviter de donner l'impression d'un évident éparpillement, voire même d'inflation d'instances selon certains interlocuteurs. Elles disposent de faibles moyens humains et matériels pour assumer leur mission. Ainsi, l'Instance de lutte contre la corruption ne pouvait compter jusqu'au moment de la visite sur place que sur la collaboration de trois personnes pour remplir ses tâches opérationnelles (le nombre des investigateurs dépasse les 20 à présent). Il a été rapporté que le Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs et biens de l'Etat s'était peu réuni. La commission parlementaire précitée n'est ni une commission législative permanente ni une commission d'enquête. Ses travaux et recommandations ne se traduisent pas par des rapports ponctuels mais font l'objet d'un rapport d'activité à la fin de chaque session parlementaire, ce qui atténue l'écho médiatique que pourrait recevoir de sa part le traitement approfondi d'un sujet ayant trait à la corruption. Par ailleurs, cette instance ne pouvant faire œuvre de législation qui est du ressort des commissions permanentes ni se concentrer sur des faits particuliers pouvant faire l'objet d'investigations comme une commission d'enquête, on peut craindre que son action ne permette pas de relayer, de seconder voire de stimuler ou de contester l'action ou le cas échéant le manque de réactivité des structures compétentes du pouvoir exécutif.
140. Il convient de noter également qu'un nombre important de textes sont adoptés en matière de lutte contre la corruption. En dehors des textes ayant créé des structures spécialisées, il faut mentionner tous les textes qui ont créé un cadre juridique tourné vers la lutte contre la corruption en l'espace de cinq ans :
- décret-loi n°2011-7 du 18 février 2011 portant création de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation ;
 - décret-loi n°2011-41 du 26 mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, modifié par le décret-loi n°54 du 11 juin 2011²⁴ ;
 - décret-loi n°2011- 87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques ;
 - décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations ;
 - décret-loi n°2011- 91 du 29 septembre 2011 relatif aux procédures et au fonctionnement du contrôle de la Cour des comptes sur la campagne électorale ;
 - décret n°2014-1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics ;
 - décret n°2014-4030 du 3 octobre 2014 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public ;
 - décret-loi n°2014-4566 du 31 décembre 2014 portant ratification d'un mémorandum d'entente portant instauration d'un mécanisme de communication entre l'administration publique et le secteur privé dans le domaine du développement du climat administratif des affaires « Agenda National des affaires » ;
 - décret n°2016-1072 du 12 août 2016, portant modification du décret n°1993-147 du 18 janvier 1993 portant création de l'équipe du « Citoyen superviseur ».

²⁴ Ce texte a vocation à être abrogé par la loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information qui entrera en vigueur dans un délai d'une année à compter de la date de sa publication au Journal Officiel (fin mars 2017).

141. Toutes ces initiatives mettent l'accent sur la détection, le contrôle et la répression de la corruption. Elles omettent un aspect des actions de la collectivité contre la corruption, à savoir la prévention et un acteur essentiel de ces actions, à savoir les entreprises. Or, les Etats sont de plus en plus nombreux à adopter des dispositifs qui ont introduit des délits de défaut de prévention de la corruption par les entreprises. En Italie depuis le décret-loi 231-2001, une société est acquittée du délit de corruption si ce délit n'est pas causé par une défaillance de ses procédures internes mais est le fait d'un de ses dirigeants. En revanche la simple transposition de règles de bonne conduite n'exonère pas une entreprise de responsabilité en la matière, si ces règles sont incorrectement mises en œuvre ou si leur application est peu contrôlée. Au Royaume-Uni depuis le Bribery Act de 2010, la personne morale qui réalise une activité même partielle de corruption dans ce pays, offre ou remet un avantage indu à une tierce personne afin d'obtenir ou de maintenir un avantage de nature commerciale est coupable du délit de défaut de prévention de corruption, sauf si elle a mis en place des procédures adéquates. Celles-ci comprennent notamment une analyse des risques de corruption, des vérifications préalables (due diligence), une politique de communication et des moyens de contrôle et de révision. En France, la loi n°[2016-1691](#) du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique institue pour les entreprises employant au moins 500 salariés et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions d'euros une obligation de prévention des risques de corruption. Concrètement, ces entreprises doivent instaurer un code de conduite qui définit et illustre les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence. Elles doivent mettre en place un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques, des procédures d'évaluation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires au regard de cette cartographie, des procédures de contrôle comptable, un dispositif de formations anti-corruption, un régime disciplinaire pour les cas de violations du code de conduite et un dispositif de contrôle et d'évaluation interne. Le respect de cette législation est assuré par l'Agence française anti-corruption placée sous la tutelle du ministre de la justice et du ministre chargé du budget. Une amende pécuniaire peut être infligée à la fois par l'agence à l'encontre de la personne morale et à l'encontre d'une personne physique mise en cause.
142. On constate donc bien qu'un dispositif répressif ne suffit plus et que la sensibilisation des acteurs de la vie économique à la corruption que sont les entreprises repose de plus en plus sur un cadre légal préventif. Une réflexion adaptée à la situation économique Tunisienne s'inspirant de ces précédents, pourrait utilement accompagner la politique de lutte anti-corruption engagée par les autorités Tunisiennes.
143. Par conséquent, il est recommandé **d'inviter les autorités tunisiennes à associer davantage les entreprises dans la prévention et la lutte contre la corruption, en prenant en considération les législations étrangères récentes de prévention de la corruption au sein même des entreprises, au-delà d'un certain seuil d'activité.**

Initiatives de la société civile pour la prévention de / lutte contre la corruption.

144. Le nouveau cadre d'action dont a bénéficié la société civile après la révolution (le décret-loi n°88-2011 du 24 septembre 2011) lui est très favorable pour mener des initiatives pour la prévention et la lutte contre la corruption. Le milieu associatif tunisien hérite d'un passé hostile à la société civile mais connaît une recrudescence et un renouvellement importants des ONG après 2011. Parmi plus de 18 500 organisations de société civile recensées en Tunisie, il y a certaines organisations non-gouvernementales qui sont périodiquement actives dans les domaines de la bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et généralement des questions de l'Etat de

droit. Le rôle de la société civile a été indéniable dans le processus de rédaction et d'adoption d'une constitution démocratique et avancée. Les associations actives dans ce domaine restent néanmoins rares. Certaines d'entre elles ont aujourd'hui acquis une visibilité et une crédibilité certaines. Mais il n'en demeure pas moins que l'impact de leurs initiatives reste peu sensible au niveau de l'opinion publique comme au niveau de l'action gouvernementale.

145. Il convient de citer notamment I watch (chapitre national de Transparency International), l'Alliance Tunisienne pour l'Intégrité et la Transparence (ATIT, un réseau de sept ONG), Al Bawsala (la boussole), le Réseau national anti-corruption (RNAC), l'Association tunisienne de la gouvernance (ATG), l'Association Tunisienne de la Lutte contre la Corruption (ATLUC) et le Centre international pour la lutte contre la corruption (CILCC)²⁵. La Tunisie assure, à partir de février 2016, la présidence du Réseau arabe pour la lutte contre la corruption et la promotion de l'Intégrité (ACINET) qui regroupe 46 ministères de 17 pays arabes, 23 représentants de la société civile, du secteur privé et des universitaires.
146. Il résulte des différentes études et diagnostics portant sur le rôle de la société civile en Tunisie qu'il y a une absence de tradition et un faible développement du dialogue et du partenariat des autorités publiques avec la société civile. En outre, force est de constater que le cadre institutionnel est relativement récent, le cadre juridique encore inadéquat, alors qu'on relève une absence de mécanismes appropriés de coopération qui pourraient institutionnaliser le dialogue des instances publiques avec la société civile²⁶. Ceci se traduit par des échanges et consultations relevant de la bonne volonté des acteurs mais qui méritent de s'institutionnaliser et se développer davantage. A partir du mois de septembre 2016, l'INLUCC est entrée dans un processus de partenariat avec la société civile. Ce processus consiste à créer des projets dans le domaine de lutte contre la corruption qui seront financés par l'INLUCC. Cette dernière effectuera par la suite le suivi et le contrôle.
147. En matière de partenariat entre la société civile et les institutions publiques, on assiste à diverses initiatives visant à réduire les manifestations d'absence de confiance réciproque et à multiplier et équilibrer les concertations et consultations constructives grâce à une approche plus participative des pouvoirs publics, y compris en matière d'accès au financement public. Le renforcement des capacités et l'accroissement du rôle institutionnel des associations à tous les niveaux devraient se poursuivre par le biais de mécanismes institutionnels stables.
148. Les représentants de la société civile active en Tunisie se sont impliqués, entre autres acteurs, dans la controverse soulevée par un projet de loi organique relative à la réconciliation économique et financière. Ce projet concerne trois catégories de personnes : les fonctionnaires publics qui n'ont pas tiré profit de la corruption ou réalisé un gain direct, les personnes impliquées

²⁵ Il convient de citer que I Watch et Al Bawsala sont deux ONG nées en 2011. I Watch est une association citoyenne fondée par des étudiants avec pour objectif d'assurer notamment le contrôle du financement des campagnes électorales. En 2013, cette association a aussi lancé une plateforme « Belkemcha » (la main dans le sac) pour lutter contre la corruption sous toutes ses formes (pots de vins, fraudes électorales, absence de transparence dans les administrations, etc.). Cette plateforme a été relancée en 2016. I Watch organise aussi des sondages, notamment à propos de la transparence dans les procédures de recrutement dans les administrations publiques. Elle entend se spécialiser dans l'observation des élections, y compris le contrôle des dépenses de campagnes électorales. I Watch a créé un Centre du plaidoyer et du conseil juridique appuyé par une assistance juridique assurée par des experts et des avocats. Parmi les projets de 2016, il y a « I assist », qui constitue une plateforme de formation et de renforcement des capacités en matière de lutte contre la corruption.

Le projet principal de Al Bawsala consistait en un observatoire de l'Assemblée nationale constituante (ANC), le projet « marsad.tn » - un répertoire des élus actualisé en continu et une traduction en temps réel des débats politiques. Al Bawsala a ensuite lancé d'autres observatoires dont son nouveau projet, « Marsad Budget » qui s'attaque à la non-transparence du budget de l'Etat pour assurer un contrôle du processus budgétaire, de la loi de finances, de son vote et de sa mise en œuvre.

²⁶ Un ministre est chargé des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme.

dans des infractions économiques et qui ont réalisé un gain, et finalement, ceux qui ont des avoirs cachés à l'étranger et qui sont impliqués dans des infractions de change. Il propose d'arrêter les poursuites, les procès et l'exécution des sanctions à l'encontre des fonctionnaires publics, qui n'ont pas réalisé de gain, pour des actes liés à la corruption et l'abus de fonds publics, à l'exception des affaires liées aux pots-de-vin et au détournement des fonds publics. Les défenseurs de cette initiative estiment que ce projet constitue une des alternatives pour renflouer les caisses de l'Etat en cette période de récession économique. Cependant, ses détracteurs prétendent que cette initiative est une démonstration de laxisme et d'impunité par rapport à la corruption du passé, voire de politique du « pardon imposé », et aura pour effet de blanchir la corruption ou garantir l'amnistie des infractions de change et fiscales à l'instar d'une loi similaire de 2007.

149. A l'initiative du Centre tunisien de gouvernance des entreprises, le secteur privé tunisien s'est doté d'un guide des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises tunisiennes, qui demande aux entreprises d'adopter des codes d'éthique promouvant la transparence et l'intégrité.

Les principaux acteurs internationaux impliqués dans l'assistance et la coopération technique en matière de lutte contre la corruption.

150. Les acteurs internationaux concernés et impliqués dans l'assistance et la coopération technique en matière de lutte contre la corruption incluent notamment, en dehors du Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économique (OECD), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'Agence coréenne de coopération internationale (KCICA). Le PNUD et l'UE sont à cet égard des exemples très illustratifs, mais il y a également d'autres bailleurs de fonds, des ONG, des fondations et des services diplomatiques d'Etats qui s'engagent aux côtés des associations tunisiennes et du gouvernement dans des actions ayant trait à la lutte contre la corruption et la promotion de la gouvernance, quoiqu'elles soient rares du côté du gouvernement.
151. Le Programme d'appui à la société civile (PASC), financé par l'Union européenne (7 millions € pour 2012-2016) est le premier contributeur qui vise à renforcer les capacités opérationnelles des organisations de société civile en Tunisie. Outre les autres composantes de la coopération bilatérale, l'assistance de l'Union européenne apporte notamment un soutien important et continu au processus des réformes de la justice.
152. Dans le cadre d'une assistance technique soutenue par l'OCDE et le PNUD, la Tunisie a lancé un processus de rédaction de trois projets de loi relatifs à : (i) la lutte contre l'enrichissement illicite, (ii) la déclaration du patrimoine des agents publics, et (iii) la protection des témoins et des lanceurs d'alerte. L'OCDE a soutenu dans le cadre de son initiative MENA notamment les efforts de la Tunisie en matière de politiques et pratiques de gouvernement ouvert et des mécanismes d'intégrité dans la fonction publique. La Tunisie préside cette initiative jusqu'à 2020. Des projets relatifs aux questions touchant la prévention des conflits d'intérêts seraient également en cours de considération.
153. La coopération et l'assistance technique avec le PNUD (2013-2016) se sont inscrites dans le cadre de la mise en place d'un système national d'intégrité. Un dialogue politique a été lancé et soutenu pour engager les intervenants à élaborer une vision nationale et un consensus contre la corruption et développer un plan ouvrant la voie à une stratégie nationale de lutte contre la corruption, structuré autour de quatre grands domaines : (i) le diagnostic des piliers du système d'intégrité nationale, (ii) l'appui à l'agence de lutte contre la corruption, (iii) le renforcement des

capacités des intervenants et (iv) l'appui à la coordination, la coopération et la communication. Une série d'études ont été produites sur (i) le cadre institutionnel et législatif de la lutte contre la corruption, (ii) le rôle de la société civile, (iii) les instruments et les mécanismes de la lutte contre la corruption. L'assistance a également visé la mise en place d'une coalition d'OSC contre la corruption et la sensibilisation sur la lutte contre la corruption.

154. Le GIZ (l'Agence allemande de coopération internationale) est également actif dans le cadre d'un projet relatif à l'Académie tuniso-allemande pour la bonne gouvernance (2015-2018) qui offre notamment en la matière des séminaires, des séjours d'études, des dialogues d'experts, la promotion du réseautage ainsi que le coaching en matière de réformes et le développement organisationnel.

2. GARANTIES FONDAMENTALES ET MESURES DE PREVENTION

2.1. Justice - Juges et Ministère public

155. Avec l'adoption de la nouvelle Constitution, la réforme de la justice a désormais une base qui consacre la présomption d'innocence et le respect des droits de la défense, les garanties pour les détenus et l'accès à un avocat, l'égalité devant la loi, le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable et l'accès à la justice. La mise en œuvre effective de la Constitution nécessitera l'adoption de lois organiques établissant les nouvelles institutions, leur composition et leur mode de fonctionnement. Même si la justice a été sujette à de fortes tensions, elle devrait rester au premier rang des priorités nationales. Un document stratégique pour la réforme de la justice a été adopté en mai 2014 et un plan d'action 2015-2019 est en cours de finalisation.
156. Le processus de justice transitionnelle est encadré par la loi n°53 du 24 décembre 2013 qui prévoit un mécanisme chargé d'enquêter sur les atteintes aux droits de l'Homme commises depuis 1955, d'engager des poursuites contre les auteurs présumés, de dédommager et de réhabiliter les victimes, ainsi que de préserver la mémoire et mettre en place des garanties de non-répétition. L'Instance « Vérité et Dignité » (IVD) est opérationnelle et a inauguré ses nouveaux locaux en décembre 2014. Les 13 membres de l'IVD ont adopté une stratégie couvrant la période 2015-2018 afin de mener à bien leur mission.

a. Prévention de la corruption des juges

Vue d'ensemble du système judiciaire

157. Le Chapitre V de la Constitution est consacré au pouvoir judiciaire²⁷. La magistrature est un pouvoir indépendant, qui garantit le respect de la justice, la suprématie de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés.

Catégories de tribunaux et degrés de juridiction

158. Les catégories de tribunaux sont créées par loi. La création de tribunaux d'exception ou l'édiction de procédures dérogatoires susceptibles d'affecter les principes du procès équitable sont interdits (article 110 de la Constitution).
159. L'organisation juridictionnelle tunisienne comprend un ensemble de catégories de juridictions. Ces juridictions relèvent en général, soit de l'ordre judiciaire relevant du Ministère de la justice, soit de la justice administrative, soit de la justice financière²⁸. En plus, il existe un tribunal militaire permanent relevant du Ministère de la défense.
160. La justice judiciaire de droit commun est composée d'une Cour de cassation, de tribunaux de second degré et de tribunaux de première instance (article 115, alinéa 1 de la Constitution).

²⁷ Il est à noter que contrairement à la Constitution de 1959 qui réservait uniquement quatre articles au pouvoir judiciaire (contre dix-sept au législatif et vingt-sept à l'exécutif), ce rapport est déjà différent dans la Constitution de 2014 qui consacre 21 articles au législatif, 31 à l'exécutif et 23 au pouvoir judiciaire dans son ensemble.

²⁸ Les organes de la justice financière (Cour des comptes et ses différents organes) sont décrits dans la section 2.4 relative à l'administration publique (plus bas).

161. A présent, les juridictions de l'ordre judiciaire sont encore soumises aux dispositions de la loi complétée et modifiée n°67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au Conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature. Ces juridictions sont compétentes pour statuer sur toutes les affaires civiles et pénales que la loi ne confie pas à d'autres organes juridictionnels. Ces juridictions (142 au total) se composent des tribunaux cantonaux, des tribunaux de première instance, d'un Tribunal immobilier, des cours d'appel et d'une Cour de cassation. La création des juridictions, leur siège et leur ressort sont régis par décret alors que leur compétence est réglée par les lois de procédure.
162. Un conseil des conflits de compétence entre les juridictions judiciaires et l'ordre juridictionnel administratif est créé par la loi organique n°96-38 du 3 juin 1996. Le conseil des conflits de compétence est présidé, à tour de rôle, par le premier président de la Cour de cassation et le premier président du Tribunal administratif. Il comprend six membres, à parité, parmi les présidents de chambres et les conseillers en activité, de la Cour de cassation et du Tribunal administratif. Le Conseil des conflits rend ses arrêts à la majorité de ses membres ; la voix du président étant prépondérante en cas de partage. Les arrêts du Conseil bénéficient de l'autorité absolue de la chose jugée et s'imposent ainsi à toutes les juridictions.
163. La compétence des tribunaux cantonaux (85)²⁹ en *matière civile* est régie par les articles 38bis et 39 du Code de la Procédure Civile et Commerciale (CPCC). Le juge cantonal s'efforce de concilier les parties. Il connaît en premier ressort jusqu'à sept mille dinars des actions personnelles ou mobilières, des actions en paiement ainsi que des affaires concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles. Il connaît également dans les limites de sa compétence des injonctions de payer et des ordonnances sur requête.
164. Le juge cantonal connaît seul en premier ressort : 1) Des demandes en pension alimentaire introduites à titre principale. Le jugement rendu en cette matière est exécutoire nonobstant appel ; 2) Des actions possessoires. Il ne statue en référé que dans les cas suivants : 1) En matière de saisie conservatoire, si la somme de la saisie ne dépasse pas sa compétence ; 2) En matière de constats urgents ; 3) En matière de difficultés nées à l'occasion de l'exécution des décisions par lui rendues, même infirmées en appel ; 4) En matière de sursis à l'exécution des jugements par lui rendus lorsqu'ils sont frappés de tierce oppositions ; 5) En matière de délivrance d'une deuxième grosse des jugements par lui rendus, et ce, conformément à l'article 254 CPCC. Il est compétent pour statuer en dernier ressort en matière d'adoption et de contentieux fiscal. Le juge cantonal délivre les actes du décès et les certificats de nationalités, reçoit le serment des agents de douanes, est compétent en matière de saisie-arrêt et cession sur salaire, de l'opposition des contrats de cautionnement, de signature des livres de l'état civil, de l'ordonnancement d'exécution des décisions d'arbitrage relevant de sa compétence.
165. En *matière pénale* et en vertu de l'article 123 du Code de procédure pénale, le juge cantonal connaît en dernier ressort des contraventions. Il connaît en premier ressort : 1) Des délits punis d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas une année ou d'une peine d'amende n'excédant pas mille dinars³⁰ ; 2) Des délits dont la connaissance lui est attribuée par un texte spécial.
166. S'agissant des tribunaux de première instance (28), leurs compétences sont régies par l'article 40 CPCC et l'article 124 CPP. En *matière civile*, le tribunal de première instance connaît en premier ressort de toutes les actions sauf dispositions contraires expresses de la loi. Il connaît en tant

²⁹ La compétence territoriale des tribunaux cantonaux est fixée par le décret n°2009-2287 du 31 juillet 2009.

³⁰ Toutefois, le tribunal de première instance demeure exceptionnellement compétent en ce qui concerne les délits de blessures et d'incendie involontaires.

que juridiction d'appel des jugements rendus en premier ressort par les juges cantonaux de sa circonscription ou mal qualifiés en dernier ressort.

167. Le collège du tribunal se compose d'un président et de deux assesseurs et en cas d'empêchement le président peut être remplacé par un juge. Les fonctions de greffier sont exercées par un greffier du tribunal.
168. En *matière pénale*, le tribunal de première instance connaît en premier ressort de tous les délits à l'exception de ceux qui sont de la compétence du juge cantonal. Il connaît en dernier ressort en tant que juridiction d'appel des jugements des justices cantonales de son ressort. Le tribunal de première instance qui comporte une chambre criminelle³¹ connaît également en premier ressort des crimes.
169. Dans chaque tribunal de première instance il existe des chambres spécialisées telles que : - le conseil de prud'hommes (Voir les articles 183, 186, 214, 215 et 216 du code du travail) ; - la chambre de la sécurité sociale (Voir la loi n°2003-15 du 15/02/2003 portant création de l'institution du juge de la sécurité sociale) ; - la chambre commerciale (décret n°96-427 du 11 mars 1996 relatif à la création des chambres commerciales auprès des tribunaux de première instance).
170. En *matière civile* (article 41 CPCC), les cours d'appel (10) sont seules compétentes pour connaître 1) de l'appel des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de première instance de leur circonscription ; 2) de l'appel des ordonnances de référé et des injonctions à payer rendues par les présidents des tribunaux de première instance et 3) de l'appel des jugements rendus dans les contentieux de compétence. En *matière pénale* (article 126 CPP), la cour d'appel connaît en dernier ressort sur appel des délits jugés par le tribunal de première instance et des crimes jugés par la chambre criminelle de première instance. Chaque cour d'appel comprend au moins une chambre d'accusation saisie par ordonnance de renvoi émise par le juge d'instruction et elle est compétente pour connaître des recours formés contre les ordonnances du juge d'instruction. En *matière administrative*, la cour d'appel, en tant que tribunal de second degré, est compétente pour connaître des recours formés contre les décisions des organismes professionnels tel que l'ordre des avocats, ainsi que des recours contre les contraintes et certains matières fiscales en tant que tribunal de premier degré.
171. Chaque chambre se compose d'un président et de deux conseillers. En cas d'empêchement, le président peut être remplacé par un conseiller et les conseillers par des magistrats du premier grade. Les fonctions de greffe sont exercées par un greffier de la cour d'appel.
172. Pour ce qui est de la Cour de cassation dont la compétence couvre tout le territoire de la République, elle connaît de toutes les décisions rendues en dernier ressort (article 42 CPCC). En *matière civile*, le recours en cassation n'est ouvert contre les décisions rendues en dernier ressort que dans les sept cas déterminés par l'article 175 CPCC dont notamment la violation de la loi, l'erreur dans l'application ou l'interprétation de la loi, l'incompétence, l'excès de pouvoir, le respect des formes prescrites, en matière de règlement de juges (contrariété des jugements rendus) et la prise à partie.
173. En *matière pénale* (article 258 CPP), la cour est compétente pour connaître les pourvois en cassation contre les décisions rendues sur le fond et en dernier ressort, même exécutées, pour

³¹ Le décret du chef du gouvernement n°2014-2887 du 8 août 2014 a créé de chambres criminelles spécialisées dans le domaine de la justice transitionnelle au sein des tribunaux de première instance siégeant dans les cours d'appel de Tunis, Sfax, Gafsa, Gabés, Sousse, Le Kef, Bizerte, Kasserine et Sidi Bouzid.

incompétence, excès de pouvoir; violation ou mauvaise application de la loi. Elle est compétente aussi en matière de règlement de juges (conflit de compétence) et du renvoi d'un tribunal à un autre (articles 291 à 294 CPP). La Cour de cassation statuant en matière pénale se compose d'un président et de deux Conseillers et siège en présence du ministère public, assistée d'un greffier. En cas de besoin, le premier président peut désigner, pour présider l'audience, le conseiller le plus ancien (article 268 CPP).

174. Elle statue, toutes chambres réunies, chaque fois qu'il s'agit d'assurer l'unification de la jurisprudence entre les différentes chambres ou en cas de faute grave. Dans ces cas, elle se compose du premier président, des présidents de chambres et du conseiller le plus ancien de chaque chambre et siège en présence du procureur général et d'un greffier. En cas de partage égal des voix, celle du premier président est prépondérante.
175. La Cour de cassation établit un rapport annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du Gouvernement et au Président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié.
176. Institué par le décret du 19 février 1957, le Tribunal immobilier (1+15) est compétent pour statuer en matière d'immatriculation foncière, de mise à jour des titres fonciers et de demandes de révision et de rectification des jugements. Son ressort s'étend à l'ensemble du territoire de la république. Il est composé d'un siège principal à Tunis et de 15 sièges auxiliaires dans les différents gouvernorats de la Tunisie.
177. Les tribunaux militaires sont compétents pour connaître des infractions à caractère militaire. La loi détermine leur compétence, composition, organisation, les procédures suivies devant eux et le statut général de leurs magistrats (article 110, alinéa 2 de la Constitution).
178. En vertu de l'article 1^{er} du Code de justice militaire (promulgué par le Décret du 10 janvier 1957) ont compétence pour connaître des affaires militaires : 1) des tribunaux militaires permanents de première instance à Tunis, Sfax et au Kef. Ces tribunaux peuvent, en cas de besoin, tenir leurs audiences dans tout autre lieu ; 2) une cour d'appel militaire siégeant à Tunis ; 3) des chambres militaires d'accusation ; et 4) une chambre militaire à la Cour de cassation. La compétence du tribunal permanent s'étend à tout le territoire de la Tunisie. En temps de guerre ou chaque fois que l'intérêt de la sûreté intérieure ou extérieure du pays l'exige, d'autres tribunaux militaires peuvent être constitués, par décret pris par le chef de l'Etat, sur proposition du ministre de la défense nationale, et seront rattachés soit à l'armée, soit à une circonscription.
179. L'article 116 de la Constitution dispose que la justice administrative est composée d'une Haute Cour administrative, de cours administratives d'appel et de tribunaux administratifs de première instance³². La justice administrative est compétente pour connaître du contentieux de l'excès de pouvoir de l'administration et des litiges administratifs. Elle exerce une fonction consultative conformément à la loi. La loi détermine l'organisation de la justice administrative, ses compétences, les procédures suivies devant elle ainsi que le statut de ses magistrats.
180. La Haute Cour administrative établit un rapport annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du Gouvernement et au Président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié.

³² Le Conseil d'Etat tel que prévu par l'article 69 de la Constitution du 1^{er} juin 1959 a été supprimé par la Constitution du 10 février 2014. Le Conseil d'Etat se composait de la Cour des comptes et du Tribunal administratif. Le Président de la République était Président du Conseil de l'Etat alors que le Secrétaire d'Etat à la Présidence en était le Vice-président. Le Conseil d'Etat était rattaché administrativement au Secrétariat d'Etat à la Présidence.

181. Attachées administrativement à la Présidence du Gouvernement, les juridictions administratives ont compétence pour statuer sur les litiges mettant en cause l'administration et elles ont un rôle de conseil pour l'administration. A présent, les juridictions administratives continuent à toujours être régies par la loi n°72-40 du 1^{er} juin 1972 sous la forme de chambres de première instance, de chambres d'appel et de chambres de cassation ainsi que d'une assemblée plénière juridictionnelle.
182. Les chambres de première instance et les chambres d'appel connaissent essentiellement des recours en annulation dirigés contre les actes pris par les autorités administratives et ce pour assurer conformément aux lois et règlements en vigueur le respect de la légalité, des recours en responsabilité administrative ainsi que des recours relatifs aux contrats administratifs. Les chambres de cassation et l'assemblée plénière statuent essentiellement sur les pourvois en cassation dirigés contre les jugements rendus en matière indemnitaire, fiscale, ordinale et électorale. Elles connaissent aussi des pourvois dirigés contre les décisions rendues par les commissions bancaires et par la commission de la concurrence.
183. Le Tribunal administratif est obligatoirement consulté sur les projets de décrets à caractère réglementaire. Il peut également donner son avis sur toute question pour laquelle son intervention est prévue par les dispositions législatives ou réglementaires ou qui lui est soumise par le gouvernement. En matière de délimitation du domaine de la loi et des règlements, le Tribunal Administratif émet des avis conformes. Il délibère dans le cadre de sa compétence consultative au moyen de l'assemblée plénière consultative et les chambres consultatives.
184. Le Tribunal administratif se compose du premier président, des présidents des 4 chambres de cassation et des 2 chambres consultatives, présidents des 6 chambres d'appel, présidents des 15 chambres de première instance et les présidents des 3 sections consultatives³³, des commissaires d'Etat, des conseillers et conseillers adjoints. Le premier président désigne au début de chaque année judiciaire, un vice-premier président parmi les présidents des chambres de cassation pour le suppléer en cas d'empêchement. Sauf dérogations individuelles en matière d'enseignement, les fonctions de membre du Tribunal Administratif sont incompatibles avec tout mandat électif, ainsi qu'avec l'exercice de toute autre activité professionnelle ou salariée.
185. Les membres du Tribunal Administratif sont généralement nommés par décret sur proposition du Premier Ministre. Le premier président est nommé parmi les hauts fonctionnaires de l'Etat ou les membres du Tribunal Administratif. Les présidents des chambres de cassation et les présidents des chambres consultatives sont nommés parmi les présidents des chambres d'appel et les commissaires d'Etat généraux par décret sur proposition du Premier ministre et présentation du premier président après avis du conseil supérieur du Tribunal administratif. Les présidents des chambres d'appel et les commissaires d'Etat généraux sont nommés par décret sur proposition du Premier ministre et présentation du premier président, après avis du conseil supérieur du Tribunal administratif parmi les des chambres de première instance et les présidents des sections consultatives et les conseillers. Les conseillers et les conseillers adjoints sont nommés par voie de nomination directe ou par voie de concours dans des conditions spécifiques.

³³ Voir, à cet égard, le décret gouvernemental n°2016-410 du 21 mars 2016, fixant le nombre des chambres contentieuses et des chambres et sections consultatives du tribunal administratif.

186. Aux termes de l'article 118 et suivants de la Constitution, la Cour constitutionnelle³⁴ est une instance juridictionnelle indépendante, composée de douze membres, choisis parmi les personnes compétentes, dont les trois-quarts sont des experts juridiques et ayant une expérience d'au moins vingt ans. Le Président de la République, l'Assemblée des représentants du peuple et le Conseil supérieur de la magistrature désignent chacun quatre membres, dont les trois-quarts sont des experts juridiques. Les membres de la Cour constitutionnelle sont désignés pour un seul mandat de neuf ans. Un tiers des membres de la Cour constitutionnelle est renouvelé tous les trois ans. Il est pourvu aux vacances survenues dans la composition de la Cour, selon les modalités suivies lors de la désignation, compte tenu de l'autorité de nomination intéressée et de la spécialité. Les membres de la Cour élisent un président et un vice-président parmi les membres spécialistes en droit. La loi fixe l'organisation de la Cour constitutionnelle, les procédures suivies devant elle, ainsi que les garanties dont bénéficient ses membres.
187. Le cumul de mandat de membre à la Cour constitutionnelle avec toute autre fonction ou mission ou autres professions avec ou sans rémunération est interdit. Les membres de la Cour constitutionnelle doivent déclarer leurs biens auprès de la Cour des comptes conformément à la législation en vigueur dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de prise de leurs fonctions. Tout membre de la Cour constitutionnelle jouit pendant l'exercice de ses fonctions de l'immunité contre les poursuites pénales. Il ne peut être poursuivi ou arrêté tant que cette immunité n'est pas levée par la Cour à la majorité absolue de ses membres.
188. Le Président de la Cour constitutionnelle bénéficie de la rémunération et avantages accordés à un ministre, les membres de la Cour bénéficient de la rémunération et avantages accordés à un secrétaire d'Etat.
189. La Cour constitutionnelle est seule compétente pour contrôler la constitutionnalité : - des projets de loi, sur demande du Président de la République, du Chef du Gouvernement ou de trente membres de l'Assemblée des représentants du peuple. La Cour est saisie dans un délai maximum de sept jours à compter de la date d'adoption du projet de loi ou de la date d'adoption du projet de loi amendé, après renvoi par le Président de la République ; - des projets de loi constitutionnels que lui soumet le Président de l'Assemblée des représentants du peuple conformément à ce qui est prévu à l'article 144 ou pour contrôler le respect des procédures de révision de la Constitution ; - des traités que lui soumet le Président de la République avant la promulgation du projet de loi relatif à l'approbation de ces traités ; - des lois que lui renvoient les tribunaux, suite à une exception d'inconstitutionnalité soulevée par l'une des parties, dans les cas et selon les procédures prévus par la loi ; - du règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple que lui soumet le Président de l'Assemblée. La Cour exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la Constitution.
190. La Cour constitutionnelle rend sa décision à la majorité absolue de ses membres, dans un délai de quarante-cinq jours, à compter de la date du recours en inconstitutionnalité. La décision de la Cour déclare que les dispositions faisant l'objet du recours sont constitutionnelles ou inconstitutionnelles. Ces décisions sont motivées et s'imposent à tous les pouvoirs. Elles sont publiées au Journal officiel de la République tunisienne. Si le délai expire sans que la Cour rende sa décision, elle est tenue de transmettre sans délai le projet de loi au Président de la République.

³⁴ Régi par la loi organique n°2004-52 du 12 juillet 2004 relative au Conseil Constitutionnel, celui-ci a été dissous par le Décret-loi n°2011-14 du 23 mars 2011, portant organisation provisoire des pouvoirs publics (article 2) qui a été abrogé par la Constitution de 2014.

191. Le projet de loi inconstitutionnel est transmis au Président de la République qui l'adresse à l'Assemblée des représentants du peuple pour une seconde délibération conformément à la décision de la Cour constitutionnelle. Le Président de la République soumet le projet de loi, avant sa promulgation, à la Cour constitutionnelle pour examen de sa constitutionnalité. En cas d'adoption par l'Assemblée des représentants du peuple d'un projet de loi dans une version amendée suite à son renvoi et que la Cour a auparavant déclaré constitutionnel ou qu'elle a transmis au Président de la République pour expiration des délais sans avoir rendu de décision à son propos, le Président de la République saisit obligatoirement la Cour constitutionnelle du projet avant sa promulgation.
192. En cas de saisine de la Cour constitutionnelle suite à une exception d'inconstitutionnalité d'une loi, la Cour constitutionnelle se limite à examiner les moyens invoqués, sur lesquels elle statue par décision motivée, dans un délai de trois mois renouvelable une seule fois pour la même période. Si la Cour constitutionnelle déclare l'inconstitutionnalité, l'application de la loi est suspendue, dans les limites de ce qui a été jugé.
193. La récente loi organique n°2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle est actuellement le texte de référence en application des dispositions respectives de la Constitution. Cependant, la Cour constitutionnelle ne deviendra opérationnelle qu'après l'établissement du Conseil supérieur de la magistrature qui doit désigner un tiers de ses membres.
194. L'équipe d'évaluation considère que le processus de mise en place de la Cour constitutionnelle comme garante de l'ordre constitutionnel est d'une importance primordiale dans le contexte de la transition actuelle que traverse la Tunisie. En outre, cette institution doit être pourvue de moyens nécessaires et appropriés permettant son fonctionnement adéquat et doit jouir des garanties effectives d'indépendance et d'impartialité. Par conséquent, il est recommandé **de prendre les mesures nécessaires afin i) d'accélérer le processus de la mise en place de la Cour constitutionnelle ; ii) de donner les moyens nécessaires permettant son fonctionnement adéquat ; et iii) d'assurer son indépendance et impartialité effectives.**
195. Nonobstant les dispositions précitées de la constitution relatives à la Cour constitutionnelle, le contrôle de la constitutionnalité des projets de loi est encore assuré par l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi³⁵ en vertu de la loi organique n°2014-14 du 18 avril 2014. L'Instance procède au contrôle de constitutionnalité des projets de loi (tout texte législatif adopté et non encore promulgué) sur demande du Président de la République, du Chef du gouvernement ou de trente députés au moins. Le président et les membres de l'instance n'ont pas le droit d'occuper le poste de président ou de membre de la Cour constitutionnelle. La demande doit être présentée dans un délai maximum de sept jours à compter de la date d'adoption par l'assemblée du projet de loi objet du recours. Le Président de la République, le Chef du gouvernement ou trente députés peuvent, dans un délai de trois jours de la notification, présenter des observations sur la constitutionnalité du texte objet du recours d'inconstitutionnalité.

³⁵ À titre transitoire, la Constitution du 27 janvier 2014 a prévu dans son article 148, alinéa 7 qu'au cours des trois mois qui suivent sa promulgation, « l'Assemblée nationale constituante crée par loi organique une instance provisoire chargée du contrôle de constitutionnalité des projets de loi, composée comme suit : le Premier Président de la Cour de cassation, Président ; le Premier Président du Tribunal administratif, membre ; le Premier Président de la Cour des comptes, membre ; trois membres ayant une compétence dans le domaine juridique, désignés respectivement et à titre égal par le Président de l'Assemblée nationale constituante, le Président de la République et le Chef du Gouvernement.

Les tribunaux sont réputés incompétents pour contrôler la constitutionnalité des lois.

Les fonctions de l'Instance prennent fin dès la mise en place de la Cour constitutionnelle ».

A cet effet, l'Assemblée nationale constituante a adopté la loi organique n°2014-14 du 18 avril 2014 relatif à la création de l'instance provisoire du contrôle de la constitutionnalité des projets de lois.

Indépendance du pouvoir judiciaire

196. L'indépendance du pouvoir judiciaire est consacrée par la Constitution conformément à son article 102. Toute ingérence dans le fonctionnement de la justice est proscrite (article 109 de la Constitution). Aux termes de l'article 102 de la Constitution, le magistrat est indépendant et il n'est soumis, dans l'exercice de ses fonctions, qu'à l'autorité de la loi.
197. Même si la Constitution a consacré le principe d'indépendance de la justice et un certain nombre de progrès a été réalisé, les défis apparaissent encore nombreux. Le processus de transition, la longueur des réformes dans ce domaine et la controverse existant sur des questions relatives à l'indépendance de la justice en sont les preuves. Même si le système instauré dans la Constitution de 2014 est nettement plus élaboré que celui d'avant, le pouvoir judiciaire contraste avec les autres dans le sens qu'il est resté quasiment le même à l'heure actuelle.
198. Concernant l'indépendance de la justice, la carrière des magistrats est désormais gérée par l'Instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire (IPJJ) et non plus par le ministère de la justice. La nouvelle Constitution restreint la compétence des tribunaux militaires aux seules infractions commises par des militaires. Cependant, il convient de noter que, tant que la loi organique sur la juridiction militaire n'est pas amendée, ces tribunaux continuent de poursuivre des civils pour des faits impliquant les forces de sécurité intérieure.

Contrôle des activités administratives des tribunaux

199. Le contrôle des activités administratives des tribunaux est assuré par les services du Ministère de la justice, et notamment son inspection générale qui est régie par le décret n°728 du 4 octobre 1975 et le décret n°2010-3152 du 1^{er} décembre 2010. L'inspection générale exerce, sous l'autorité directe du Ministre de la justice, une mission d'inspection sur l'ensemble des juridictions et sur tous les services et les établissements relevant du ministère à l'exception de la Cour de cassation. Elle est notamment chargée de : collecter et analyser des rapports de l'inspection à laquelle les premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel procèdent ; rechercher des moyens susceptibles d'améliorer le déroulement du travail dans les juridictions en vue de faciliter l'accès à la justice ; suivre le déroulement du travail dans les différentes juridictions et veiller à unifier les procédures ; présenter au ministre des rapports périodiques comportant les résultats de ses missions et lui soumettre les avis et propositions nécessaires. Le corps d'inspection judiciaire est chargé notamment de : recevoir, examiner et suivre les plaintes et les requêtes, effectuer les enquêtes administratives et disciplinaires demandées par le ministre. La mission d'inspection est effectuée par ordre de mission du ministre. Le secret professionnel ne peut pas être opposé à l'encontre de l'inspecteur désigné dans le cadre de l'exercice de sa mission.
200. L'inspection générale est dirigée par l'inspecteur général. Elle comprend un corps d'inspection et une direction d'organisation, des méthodes et des archives. Le corps de l'inspection comprend un corps d'inspection judiciaire (13 personnes : 2 inspecteurs généraux adjoints, 6 inspecteurs et 5 inspecteurs adjoints) et un corps d'inspection administrative et financière (5 personnes : un inspecteur général adjoint au grade de directeur général d'administration centrale, 2 inspecteurs au grade de directeur d'administration centrale et 2 inspecteurs adjoints au grade de sous-directeur d'administration centrale).

Organes de décision et organes consultatifs

201. Aux termes de l'article 112 et suivants de la Constitution³⁶, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est composé de quatre organes : le Conseil de l'ordre judiciaire (15 membres), le Conseil de l'ordre administratif (15 membres), le Conseil de l'ordre financier (15 membres) et l'Assemblée plénière des trois conseils de la magistrature. Les deux tiers de chacun de ces organes sont composés de six magistrats élus par leurs pairs et quatre autres magistrats étant désignés *ès qualité*, le tiers restant est composé de membres non-magistrats choisis parmi des spécialistes indépendants élus par leurs pairs (avocats, enseignant universitaire spécialiste en droit, huissier de justice et/ou experts-comptables). Toutefois, la majorité des membres de ces organes doit être composée d'élus. Les membres exercent leurs fonctions pour un seul mandat de six ans. Chaque conseil judiciaire procède à l'élection de son président parmi les magistrats du plus haut rang ainsi que d'un vice-président. Le Conseil supérieur de la magistrature élit son Président parmi les membres magistrats du grade le plus élevé. La loi fixe la compétence de chacun de ces quatre organes, ainsi que sa composition, son organisation et les procédures suivies devant lui.
202. L'instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) est chargée de l'organisation, la gestion et la supervision des élections des membres du conseil élus. L'élection du CSM s'est déroulée le 23 octobre 2016 avec un taux de participation de près de 47%. L'ISIE a annoncé, le 14 novembre 2016, les résultats définitifs de l'élection du Conseil supérieur de la magistrature regroupant les conseils de l'ordre judiciaire, administratif et financier. La tenue de la première séance du CSM devrait intervenir dans un délai ne dépassant pas un mois depuis l'annonce des résultats.
203. Le Conseil supérieur de la magistrature est doté de l'autonomie administrative et financière et de la libre gestion de ses affaires et dispose d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence. Il élabore son projet de budget et le discute devant la commission compétente de l'ARP.

³⁶ Au titre des dispositions transitoires, l'article 148, alinéa 3, paragraphe 3 de la Constitution dispose que « les dispositions de la première section du Chapitre V relative à la justice judiciaire, administrative et financière entrent en vigueur à l'issue de la formation du Conseil supérieur de la magistrature. Il s'agit à cet effet des articles 107 et 108 (nomination, mutation, révocation, suspension, cessation des fonctions et sanctions disciplinaires relatives aux magistrats), 112 à 114 (le conseil supérieur de la magistrature), et 115 à 117 (de la justice judiciaire, administrative et financière).

Une exception est faite pour les articles 108 à 111 qui portent sur les principes relatifs au droit au procès équitable ; l'égalité devant la justice ; le droit d'ester en justice ; le droit de défense ; l'accès à la justice ; l'aide judiciaire aux personnes démunies ; le double degré de juridiction ; la publicité des audiences, sauf le huis clos prévu par la loi ; le prononcé du jugement en séance publique ; l'interdiction de toute ingérence dans le fonctionnement de la justice ; les catégories de tribunaux ; au nom de qui est rendue et exécutée la justice et l'interdiction d'empêcher ou d'entraver l'exécution des jugements).

De même, le paragraphe 4 de la disposition précédente, dispose qu'« à l'exception de l'article 118, les dispositions de la deuxième section du Chapitre V relative à la Cour constitutionnelle entrent en vigueur dès l'achèvement de la nomination des membres de la première composition de la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, l'article 148, alinéa 5 de la Constitution prévoit que « la mise en place du Conseil supérieur de la magistrature intervient dans un délai maximum de six mois à compter de la date des élections législatives (fin avril 2015). Intervient à compter de la même date et dans un délai maximum d'un an (fin octobre 2015), la mise en place de la Cour constitutionnelle.

Enfin, selon le même article, alinéa 8, « l'Instance provisoire chargée de la supervision de la justice judiciaire continue à exercer ses fonctions jusqu'à l'achèvement de la composition du Conseil de la magistrature judiciaire ».

Selon l'alinéa 6, « pour les deux premiers renouvellements partiels de la Cour constitutionnelle, de l'instance électorale, de l'Instance de la communication audiovisuelle et de l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, il sera procédé à un tirage au sort parmi les membres de la première composition, à l'exception du Président ».

204. Le Conseil supérieur de la magistrature garantit le bon fonctionnement de la justice et le respect de son indépendance. Les réunions du conseil ne sont légales que si les deux tiers de ses membres sont présents alors que les décisions sont en principe prises par le conseil à la majorité des membres présents.
205. L'Assemblée plénière des trois conseils de la magistrature propose les réformes et donne son avis sur les propositions et projets de loi relatifs à la justice qui lui sont obligatoirement soumis. Elle est chargée notamment de : nommer quatre membres à la Cour Constitutionnelle ; émettre l'avis conforme et présenter la candidature exclusive pour la nomination des magistrats par le Président de la République ; débattre sur le projet du budget, le rapport annuel et leur approbation ; émettre un avis concernant le projet d'arrêté du ministre de la Justice relatif au programme du concours de recrutement des auditeurs de justice ; émettre un avis sur l'adoption des programmes de formation des auditeurs de justice à l'Institut Supérieur de la Magistrature et préparer le code de déontologie du magistrat. Chacun des trois conseils statue sur les questions relatives à la carrière (nomination, promotion et mutation) et à la discipline des magistrats. Il statue également sur les demandes de levée de l'immunité, de démission, de détachement, de retraite et de mise en disponibilité conformément aux statuts des magistrats. Le Conseil supérieur de la magistrature élabore un rapport annuel qu'il soumet au Président de la République, au Président de l'ARP et au Chef du Gouvernement, au plus tard au mois de juillet de chaque année. Ce rapport est publié. Le rapport annuel est discuté par l'ARP, au début de chaque année judiciaire, au cours d'une séance plénière de dialogue avec le Conseil supérieur de la magistrature.
206. La loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, une des instances constitutionnelles les plus attendues dans la difficile mise en place des institutions, est un sujet qui a soulevé beaucoup de polémiques. Adoptée difficilement par l'ARP le 15 mai 2015, cette loi avait provoqué la colère des juges. L'Union des magistrats administratifs, l'Association et le Syndicat des magistrats tunisiens ont rejeté la version adoptée à l'ARP. L'instance provisoire du contrôle de la constitutionnalité des lois a déclaré la loi inconstitutionnelle suite au dépôt d'un recours par un groupe d'élus (décision du 8 juin 2015). Une seconde mouture du projet de loi, adoptée le 13 novembre 2015, a été déférée à l'IPCCPL qui déclara, une nouvelle fois, la procédure suivie par l'ARP contraire à la Constitution dans sa décision du 22 décembre 2015.
207. Entretemps, la loi organique n°2013-13 du 2 mai 2013 régit l'Instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire (IPSJJ) qui statue sur la carrière professionnelle des magistrats concernant leur nomination, promotion, mutation et discipline. Elle examine également les demandes de démission et de mise en retraite anticipée ainsi que les demandes de levée d'immunité. Les décisions de cette instance sont susceptibles de recours devant le Tribunal administratif. L'IPSJJ est composée de :
- cinq magistrats nommés en raison de leur qualité (le premier président de la Cour de cassation, président, le procureur général près la Cour de cassation, le procureur général directeur des services judiciaires, l'inspecteur général au ministère de la justice et le président du tribunal immobilier) ;
 - dix magistrats élus (quatre magistrats élus du premier grade, trois magistrats élus du deuxième grade et trois magistrats élus du troisième grade) ; et
 - cinq membres n'ayant pas la qualité de magistrat (cinq universitaires professeurs de droit, ayant une ancienneté de 15 ans au minimum, parmi lesquels deux au moins doivent être obligatoirement des avocats près la cour de cassation ayant une ancienneté de dix ans au minimum et cumulant l'enseignement et la profession d'avocat).

208. Les candidats à l'instance autres que les magistrats doivent être compétents, impartiaux et intègres. La représentativité des femmes magistrats doit être prise en considération dans la composition de l'instance.
209. L'IPSJJ se charge de la préparation du mouvement des magistrats concernant leur nomination, promotion et mutation ainsi que la déclaration de la liste des vacances dans les différents emplois fonctionnels pour chaque grade.
210. L'équipe d'évaluation a appris, après la visite sur le terrain, l'adoption de la loi organique n°2016-34 du 28 avril 2016, relative au Conseil supérieur de la magistrature. Ce texte de loi qui a été voté à l'unanimité par l'ARP et promulgué par le Président de la République, a été vivement critiqué par les représentants des magistrats, associations et syndicats, parce qu'il ne « garantit pas l'indépendance de la justice ». Selon des sources médiatiques locales, l'Association des magistrats tunisiens (AMT) estime que cette loi constitue une "régression" sur la voie de l'instauration d'une justice indépendante. L'équipe d'évaluation n'a pas pu se procurer une copie traduite de la loi adoptée qui faisait défaut jusque récemment.
211. Tout en accueillant les efforts des parties prenantes ainsi que les dispositions constitutionnelles, législatives et institutionnelles qui visent à assurer la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'équipe d'évaluation note cependant les insuffisances existantes quant à la protection du pouvoir judiciaire contre toute influence extérieure induite (notamment du pouvoir exécutif) et la nécessité de faire avancer le processus de réformes requises conformément à la lettre et à l'esprit des dispositions constitutionnelles, tout en tenant compte des débats et critiques des parties prenantes.
212. Les mesures à prendre pour l'adoption et la mise en œuvre des textes d'application nécessaires et le renforcement des moyens mis à la disposition de la justice en général sont primordiales afin de garantir la séparation effective des pouvoirs et le fonctionnement approprié des organes de la justice dans leur mission de consolidation des processus démocratiques déjà introduits en Tunisie et le fonctionnement du système judiciaire dans l'intérêt de la société.
213. C'est pourquoi, il est recommandé **(i) d'assurer l'adoption et la mise en œuvre des textes garantissant la séparation effective des pouvoirs et la mise en place d'un Conseil supérieur de la magistrature autonome et indépendant de toute interférence induite ; et ii) de définir des indicateurs permettant de vérifier que les ressources mises à disposition des organes du pouvoir judiciaire leur permettent d'assurer leurs missions et de renforcer leurs moyens (ressources humaines, financières et matérielles).**

Recrutement, carrière et conditions de service

214. Le corps judiciaire comprend les magistrats du siège, les magistrats du parquet et les magistrats du cadre de l'Administration centrale ainsi que les magistrats en détachement.
215. La hiérarchie du corps judiciaire comprend trois grades. Les échelons d'ancienneté dans chaque grade sont établis par décret. Dans le cas des juges, les juges des tribunaux de première instance et du tribunal immobilier relèvent du 1^{er} grade (25 échelons) ; le conseiller à la cour d'appel appartient au 2^{ème} grade (22 échelons) alors que le conseiller à la cour de cassation au 3^{ème} grade (19 échelons).

Conditions de recrutement

216. S'agissant des exigences requises, les candidats à la fonction de juge/procureur doivent être titulaires d'une maîtrise en droit ou un diplôme équivalent à caractère juridique. Ils sont appelés à passer un concours sur épreuves (écrit et oral) pour être admis à l'institut supérieur de la magistrature. Après deux années d'enseignement au sein de l'institut supérieur de la magistrature, un diplôme de fin d'étude leurs sera remis.

Procédure de nomination

217. Selon l'article 106 de la Constitution, les magistrats sont nommés par décret présidentiel sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Les hauts magistrats sont nommés par décret présidentiel en concertation avec le Chef du Gouvernement et sur proposition exclusive du Conseil supérieur de la magistrature. La loi détermine les hauts emplois de la magistrature (article 106 de la Constitution).

218. Les magistrats sont recrutés parmi les diplômés de l'institut supérieur de la magistrature. Les étudiants qui fréquentent l'institut sont nommés « auditeurs de justice ». A présent et à titre de solution de transition, la loi organique n°2013-13 du 2 mai 2013 relative à la création d'une instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire³⁷ définit que l'instance statue sur la carrière professionnelle des magistrats concernant leur nomination, promotion, mutation et discipline. Elle est compétente pour l'examen des nominations des auditeurs de justice titulaires du diplôme de fin d'études de l'institut supérieur de la magistrature dans leurs postes de travail. La nomination et la désignation des magistrats sont effectuées par décret du chef du gouvernement sur la base d'une proposition de l'instance. Cette nomination est prévue pour une période indéterminée jusqu'à la retraite du magistrat.

219. Les magistrats sont soumis à une période probatoire d'une année à partir de l'exercice effectif de leurs fonctions de juge. A l'exercice de ce délai, ils sont titularisés après avis du conseil supérieur de la magistrature (article 31 du statut de la magistrature).

220. Peuvent être nommés sans concours à un grade quelconque de la hiérarchie judiciaire : 1) les professeurs et les chargés de cours de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques et de l'Ecole Supérieure de Droit ; et 2) les avocats ayant exercé leur profession durant dix années au moins, y compris les années de stage.

221. Selon le décret n°73-436 du 21 septembre 1973, relatif à la fixation des fonctions exercées par les magistrats de l'ordre judiciaire et à la définition de leurs profils, les fonctions exercées par les magistrats du siège et assimilés sont les suivantes :

- A. 1. - Premier président de la Cour de cassation, - Inspecteur général au ministère de la justice, - Président du tribunal immobilier, - Premier président de la cour d'appel de Tunis.
- 2. - Vice premier président de la Cour de cassation, - Président de chambre à la Cour de cassation, - Premier président d'une cour d'appel autre que celle de Tunis, - Inspecteur général adjoint au ministère de la justice, - Président du tribunal de première instance de

³⁷ L'article 20 de la loi précitée dispose que « sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi organique. Les dispositions de la loi n°67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature qui ne sont pas en contradiction avec la présente loi organique demeurent en vigueur ».

Tunis, - Vice-premier président de la cour d'appel de Tunis, - Premier vice-président du tribunal immobilier, - Le directeur général de l'institut supérieur de la magistrature, - Directeur général du centre d'études juridiques et judiciaires, - Président de chambre criminelle à la cour d'appel.

- 3. - Président de chambre à la cour d'appel, - Président d'un tribunal de première instance autre que celui de Tunis, - Inspecteur au ministère de la justice, - Vice-premier président d'une cour d'appel autre que celle de Tunis, - Vice-président du tribunal de première instance de Tunis, - Bâtonnier des juges d'instruction près le tribunal de première instance de Tunis, - Premier juge d'instruction, - Président du tribunal cantonal de Tunis, - Le directeur des études à l'institut supérieur de la magistrature, - Chef de cellule au centre d'études juridiques et judiciaires, - Président de chambre criminelle au tribunal de première instance sis au siège d'une cour d'appel.
- B. - Vice-président d'un tribunal de première instance, - Juge des tutelles, - Juge d'instruction, - Vice-président du tribunal immobilier, - Vice-président du tribunal cantonal de Tunis, - Président d'une justice cantonale du siège d'une cour d'appel autre que celle de Tunis, - Inspecteur adjoint, - Juge de la famille, - Juge des enfants, - Chef de groupe de travail au centre d'études juridiques et judiciaires, - Juge d'exécution des peines.
- C. - Juge cantonal - Juge des allocations familiales au tribunal de première instance de Tunis, - Juge unique, - Juge de la sécurité sociale, - Juge du registre du commerce, - Juge rapporteur au tribunal immobilier, - Magistrat-chercheur au centre d'études juridiques et judiciaires, - Juge du séquestre et de la liquidation.

Carrière et conditions de service

222. Le magistrat ne peut être muté sans son consentement³⁸. Il ne peut être révoqué, ni faire l'objet de suspension ou de cessation de fonctions, ni d'une sanction disciplinaire, sauf dans les cas et conformément aux garanties fixés par la loi et en vertu d'une décision motivée du Conseil supérieur de la magistrature (article 107 de la Constitution).
223. Toutefois, au titre des dispositions de transition, la mutation d'un magistrat peut avoir lieu pour nécessité de service qui s'entend comme la nécessité née du besoin de combler une vacance ou de nommer des magistrats à de nouvelles fonctions judiciaires ou de faire face à une hausse manifeste du volume du travail au sein de l'un des tribunaux ou de pourvoir en magistrats les tribunaux nouvellement créés. Tous les magistrats sont égaux pour répondre aux exigences des nécessités de service. Un magistrat ne peut être appelé à changer son poste de travail pour nécessité de service que si a été établie l'absence d'autres magistrats désirant rejoindre le poste de travail en question. Les magistrats en exercice dans la circonscription judiciaire la plus proche sont appelés à cet effet, en ayant recours à l'alternance et au tirage au sort le cas échéant. Dans ce cas, la durée de l'exercice pour nécessité de service ne peut dépasser une seule année sauf si le magistrat exprime son consentement explicite de rester au poste dans lequel il a été muté ou nommé.
224. Aucun magistrat, ne peut être promu à un grade supérieur, s'il n'est inscrit sur la liste d'aptitude. Néanmoins les promotions aux deux premiers grades de la hiérarchie judiciaire sont faites exclusivement au choix compte tenu de cette hiérarchie. La liste d'aptitude est dressée et révisée

³⁸ Le magistrat ne peut être muté en dehors de son poste de travail, même dans le cadre d'une promotion ou une nomination dans un nouvel emploi fonctionnel, sans son consentement exprimé par écrit (article 12, loi organique n°2013-13 du 2 mai 2013).

annuellement. Elle est établie par ordre alphabétique. Le tableau d'avancement est dressé annuellement. La liste d'aptitude et le tableau d'avancement sont publiés au Journal Officiel de la République Tunisienne.

225. Pour la promotion au 3^{ème} grade, le magistrat doit justifier d'une ancienneté effective d'au moins quatre années dans le 4^{ème} grade. Pour la promotion au 4^{ème} grade, le magistrat doit justifier d'une ancienneté effective d'au moins six années dans le 5^{ème} grade. Les promotions ne peuvent être accordées que dans la limite de la loi des cadres.
226. Le magistrat qui fait l'objet d'une promotion de grade est placé à l'échelon de début de son nouveau grade ou lorsque la nouvelle rémunération est inférieure à l'ancienne, il est placé à l'échelon immédiatement supérieur. L'avancement d'échelon a lieu tous les deux ans ou à une période supérieure sans qu'elle puisse dépasser quatre années.
227. L'IPSJJ se charge de la préparation du mouvement des magistrats concernant leur nomination, promotion et mutation ainsi que la déclaration de la liste des vacances dans les différents emplois fonctionnels pour chaque grade. Elle reçoit les demandes de mutation ainsi que les candidatures pour occuper lesdits emplois. Les promotions et mutations se font par décret du chef du gouvernement sur la base d'un avis conforme de l'instance. Le mouvement des magistrats est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne dans un délai de sept jours.
228. Le recours gracieux contre les décisions de promotion, de mutation et de nomination dans les emplois fonctionnels est formé devant l'instance dans un délai maximum de sept jours à compter de la date de publication du décret s'y rapportant au Journal Officiel de la République Tunisienne. L'instance statue sur les recours gracieux dans un délai maximum de sept jours à compter de la date de leur présentation. Ces décrets sont susceptibles de recours devant le Tribunal administratif conformément aux dispositions de la loi n°72-40 du 1^{er} juin 1972, relative au Tribunal administratif. Le contentieux y afférent doit être tranché dans un délai ne dépassant pas six mois.
229. Les magistrats du siège, y compris les magistrats en période d'habilitation, sont notés par le Président de la juridiction d'Appel, après avis du procureur général et au vu de l'appréciation du Président du tribunal après avis du procureur de la République. Les magistrats du parquet sont notés par le procureur général auprès de la cour d'appel après avis du Président de cette juridiction et au vu de l'appréciation donnée par le Procureur de la République après avis du Président du tribunal. Les magistrats exerçant au sein du tribunal immobilier, de l'administration centrale du Ministère de la justice et des établissements relevant dudit ministère sont notés par leurs supérieurs hiérarchiques (articles 34 à 36 du statut de la magistrature).
230. Tout magistrat est placé par décret dans l'une des positions suivantes : 1) l'activité ; 2) le détachement pour une période non renouvelable ne dépassant pas 5 ans ; 3) la disponibilité ; 4) sous les drapeaux.

Cessation de fonctions et révocation

231. La cessation définitive des fonctions entraînant radiation des cadres et perte de la qualité de magistrat, résulte : 1) de la démission régulièrement acceptée ; 2) de la mise à la retraite ou de l'admission à cesser ses fonctions, lorsque le magistrat n'a pas droit à pension ; 3) du licenciement ; 4) de la révocation.

232. La démission ne peut résulter que d'une demande expresse et écrite de l'intéressé qui n'est valable que si elle est acceptée et prend effet à la date fixée par le décret d'acceptation. L'acceptation de la démission la rend irrévocable. Elle ne fait pas obstacle, le cas échéant, à l'exercice de l'action disciplinaire.
233. En cas de licenciement, l'intéressé bénéficie d'une indemnité de licenciement égale à un mois de sa rémunération totale par année de service sans que cette indemnité puisse dépasser six mois de rémunération.
234. Aux termes des articles 47 et 48 du statut de la magistrature, après vingt années d'exercice de leurs fonctions les magistrats peuvent se voir conférer par décret l'honorariat de leur fonction. A titre exceptionnel, ils peuvent se voir conférer l'honorariat d'un grade immédiatement supérieur. Les magistrats honoraires demeurent attachés en cette qualité à la juridiction à laquelle ils appartenaient. Ils continuent à jouir des honneurs et privilèges attachés à leur état.

Salaire et avantages

235. Les magistrats perçoivent une rémunération qui comprend le traitement et ses accessoires. La rémunération des magistrats est fixée par décret. Aux termes du décret n°73-436 du 21 septembre 1973, relatif à la fixation des fonctions exercées par les magistrats de l'ordre judiciaire et à la définition de leurs profils, les indemnités et autres avantages des magistrats sont ceux attachées aux fonctions de :
- Secrétaire général du ministère pour la catégorie A1 ;
 - directeur général d'administration centrale pour la catégorie A2 ;
 - directeur d'administration centrale pour la catégorie A3 ;
 - sous-directeur d'administration centrale pour la catégorie B ;
 - chef de service pour la catégorie C.
236. Il y a environ 2,400 magistrats en Tunisie (1,400 hors grade). Le salaire mensuel moyen d'un magistrat s'élève à environ 1 800 dinars (728 EUR, 1^{er} grade), 2 400 dinars (971 EUR, 2^{ème} grade) et 2 900 dinars (1 174 EUR, 3^{ème} grade)³⁹.
237. S'agissant des avantages, une indemnité spécifique mensuelle de permanence assurée en dehors de l'horaire du travail est allouée en fonction du grade (206 pour le 1^{er} grade, 335 pour le 2^{ème} grade et 405 pour le 3^{ème} grade).

Gestion des affaires et procédure

Distribution des affaires au rôle

238. La distribution des affaires au rôle se fait par des procédés classiques. Le président de tribunal ou de chambre distribue les affaires aux juges sans procédure particulière d'attribution aléatoire.
239. L'équipe d'évaluation considère que la distribution des affaires au rôle doit reposer sur des critères objectifs et transparents qui sont prédéfinis à l'avance dans la loi ou les règlements. En outre, ils doivent éviter tout pouvoir discrétionnaire et prendre en compte les circonstances spécifiques où les exceptions à la règle doivent être dûment motivées. C'est pourquoi, il est recommandé de **veiller à ce que l'attribution des affaires aux différents juges soit régie par**

³⁹ [A titre d'illustration](#), en 2014 le salaire brut moyen mensuel d'un fonctionnaire se situait entre 1 031 DT (catégorie D) à 2 381 DT (catégorie A1, 10%), les catégories A2 et A3 oscillant entre 1 559 DT et 1 299 DT (environ 32%). Un peu moins de 50% de la fonction publique se situait jusqu'au niveau de 1 300 DT.

des critères objectifs et transparents établis à l'avance par la loi ou par un règlement et à ce que le processus d'attribution des affaires soit protégé contre toute ingérence induue et soumis à des contrôles plus stricts.

Délai raisonnable

240. Le délai raisonnable est considéré en Tunisie comme un principe général de droit lié au droit au procès équitable qui a une valeur constitutionnelle. L'article 108 de la Constitution du 28 janvier 2014 prévoit que toute personne a droit à un procès équitable et dans un délai raisonnable.

Transparence

241. Le principe de l'audience publique est consacré en tant que principe constitutionnel. En vertu de l'article 143 du Code de procédure pénale, les débats sont en principe publics et ont lieu en présence du représentant du ministère public et des parties à moins que le tribunal ne décide le huis clos, soit d'office, soit à la demande du ministère public pour sauvegarder l'ordre public ou les bonnes mœurs.

242. En matière criminelle, le jugement doit être lu en entier à l'audience publique (article 164 CPP).

Principes éthiques et règles déontologiques

243. Le statut de la magistrature ne contient pas de principes éthiques, à l'exception de son article 24 qui requiert que le magistrat s'abstienne de tout acte ou comportement susceptibles de porter atteinte à l'honneur de la profession.

244. Il n'existe pas de règles déontologiques applicables aux juges.

Conflit d'intérêts

245. L'article 23 du statut de la magistrature définit que les magistrats doivent rendre impartialement la justice, sans considération de personnes ni d'intérêt. Ils ne peuvent se prononcer en se fondant sur la connaissance personnelle qu'ils peuvent avoir de l'affaire. Ils ne peuvent défendre ni verbalement ni par écrit, même à titre de consultation, les causes autres que celles qui les concernent.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

246. Les règles relatives aux incompatibilités et restrictions aux activités accessoires des magistrats sont régies par les articles 16 et 17 de la loi n°67-29 du 14 juin 1967 relative à l'organisation judiciaire, au conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature. L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques, de tout mandat électif et de toute autre activité professionnelle ou salariée.

247. Toutefois, des dérogations individuelles peuvent être accordées aux magistrats par le Ministre de la justice pour exercer des activités accessoires qui consistent à donner des enseignements ressortissant de leur compétence ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat ou à son indépendance. Les magistrats

peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques sans porter atteinte à la dignité du magistrat ou à son indépendance.

Récusation et retrait

248. Le chapitre 6 du code de procédure civile et commerciale relatif à la récusation des magistrats (article 248) définit les causes de récusation qui sont valables en procédure pénale également : 1) dans les affaires où ils sont eux-mêmes parties ou cointéressés, ou coobligés de l'une des parties ou exposés à un recours en garantie ; 2) dans les affaires de leur femme même après la dissolution du mariage ; 3) dans les affaires de leurs parents ou alliés à l'infini, en ligne directe, et, en ligne collatérale, de leurs parents jusqu'au sixième degré, ou alliés, jusqu'au quatrième degré ; 4) dans les affaires où ils ont dû agir comme représentant de l'une des parties ; 5) dans les affaires où ils ont été entendus comme témoins ou dont ils ont eu connaissance comme juges ou comme arbitres ou à propos desquelles ils ont précédemment exprimé une opinion. 6) s'ils sont créanciers ou débiteurs de l'une des parties; 7) si l'une des parties est leur employé à gages ; 8) s'il y a procès entre eux et l'une des parties.
249. Tout magistrat, qui connaît une cause de récusation existant entre lui et l'une des parties, doit le déclarer. Si en principe un magistrat ne peut se récuser d'office, l'inculpé, la partie civile ou toute partie à l'instance qui, pour l'une des causes énoncées au code de procédure civile et commerciale, veut récuser un magistrat, doit présenter à cet effet requête au premier président de la cour d'appel. Cette requête ne dessaisit pas le magistrat dont la récusation est proposée. Toute demande de récusation visant le premier président d'une cour d'appel, un président de chambre ou un conseiller à la Cour de cassation doit faire l'objet d'une requête adressée au premier président de la Cour de cassation qui après avis du procureur général près ladite cour, statue par une ordonnance qui n'est susceptible d'aucune voie de recours (articles 296 à 304 CPP).
250. Par ailleurs, selon l'article 268 CPP tout magistrat qui a connu d'une affaire en première instance ou en appel, ou a exprimé dans celle-ci son opinion en tant que ministère public, ne peut connaître du pourvoi en cassation contre la décision intervenue.

Contrats avec les pouvoirs publics

251. Il n'existe pas de règles concernant les contrats avec les pouvoirs publics.

Cadeaux

252. La loi tunisienne est muette sur cet aspect. Néanmoins, il découle du principe de l'indépendance de la justice qu'un magistrat n'est pas autorisé à recevoir des cadeaux qui pourraient influencer son indépendance ou jeter un ombre de doute sur son intégrité.

Restrictions postérieures à la cessation des fonctions

253. Il n'y a pas de dispositions relatives aux restrictions postérieures à la cessation des fonctions. Le décret-loi n°2011-79 du 20 août 2011 portant organisation de la profession d'avocat autorise celui qui a exercé la magistrature pendant dix années à s'inscrire au tableau des avocats et ce à condition qu'il n'ait pas été révoqué pour une cause déshonorante. Cependant, quelques interlocuteurs ont fait savoir des cas de magistrats qui rejoignent la profession d'avocat et s'installent dans le même périmètre juridictionnel dans lequel ils exerçaient leurs fonctions

antérieures (essentiellement le périmètre du grand Tunis qui englobe cinq tribunaux de première instance).

Contacts avec les tiers hors de la procédure judiciaire et utilisation abusive d'informations confidentielles

254. Concernant la confidentialité des informations, il est à noter que le juge est astreint par son serment à garder le secret des délibérations. Néanmoins, il n'y a pas d'autres règles régissant la communication entre un juge et un tiers.
255. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **(i) de mettre en place un corpus spécifique de normes claires en matière de conduite et d'intégrité professionnelle, de prévention des conflits d'intérêts, d'interdiction des cadeaux et d'autres avantages et de restrictions postérieures à la cessation des fonctions, pour les juges et les procureurs, qui soit assorti d'un mécanisme de suivi et d'application crédibles ; et (ii) de réexaminer les fonctions d'inspection du Ministère de la justice susceptibles, le cas échéant, d'entraîner la responsabilité disciplinaire des magistrats.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

256. La loi n°87-17 du 10 avril 1987 relative à la déclaration sur l'honneur des biens des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics impose aux magistrats⁴⁰ de déclarer sur l'honneur leurs biens, ceux de leurs conjoints et ceux de leurs enfants mineurs dans un délai ne dépassant pas un mois à compter de la date de leur désignation dans leurs fonctions.
257. Les déclarations sont déposées à la Cour des comptes au moment de la prise de fonctions, tous les cinq ans et dans un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.
258. Il n'existe pas de règles applicables concernant le registre des intérêts et les avantages reçus par les juges.
259. Comme il est décrit à ce sujet dans le chapitre relatif à l'administration publique (voir plus bas), l'article 11 de la Constitution requiert l'obligation de hauts dignitaires déterminés ainsi que de toute autre fonction supérieure (qui devrait englober les magistrats) de déclarer leurs biens conformément aux dispositions légales concernées. En outre, les autorités ont fait valoir qu'un projet de loi relatif à la déclaration de patrimoine est en cours d'élaboration. [Pour plus d'informations, voir, à ce sujet, le chapitre relatif à l'administration publique].
260. Tout en appuyant cette initiative de réforme, l'équipe d'évaluation est d'avis que dans un souci de cohérence, de transparence et de prévention de la corruption, cela doit s'appliquer notamment à l'ensemble des juges et procureurs. En outre, l'existence d'un système de déclaration de biens serait insuffisant et infructueux sans la mise en place d'une autorité dont le mandat est explicite et ses compétences sont appropriées et ses ressources adaptées pour procéder à un contrôle approfondi des déclarations de patrimoine, rechercher les irrégularités et les infractions aux règles et déclencher une procédure à l'encontre des personnes assujetties, dont les juges et les procureurs. D'autre part, il est indispensable d'instaurer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives et de donner à l'autorité responsable le pouvoir de les appliquer afin d'assurer un dispositif crédible de contrôle et de mise en œuvre. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de **revoir le dispositif existant de déclarations de patrimoine applicable aux juges et aux procureurs en assurant notamment et effectivement i) le contrôle à intervalles**

⁴⁰ Concernant d'autres catégories d'agents publics, voir cette section dans le chapitre relatif à l'administration publique.

réguliers des déclarations présentées ; ii) les informations soumises à publication et la mise en œuvre par un organe doté d'un mandat clair, des pouvoirs et des ressources adaptées ; et iii) la possibilité d'imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infractions aux règles.

Supervision

261. Aux termes du décret n°2010-3152 du 1er décembre 2010, portant organisation du Ministère de la justice et des droits de l'Homme, l'inspection générale exerce sous l'autorité directe du ministre, une mission d'inspection sur l'ensemble des juridictions et sur tous les services et les établissements relevant du ministère à l'exception de la cour de cassation. La mission d'inspection est effectuée par ordre de mission du ministre. Le corps d'inspection judiciaire est chargé notamment d'effectuer les enquêtes administratives et disciplinaires demandées par le ministre. Le corps d'inspection judiciaire est composé de 2 inspecteurs généraux adjoints, 6 inspecteurs et 5 inspecteurs adjoints.

Principes éthiques

262. L'article 103 de la Constitution dispose : « Le magistrat doit être compétent, il doit faire preuve de neutralité et d'intégrité. Il répond de toute défaillance dans l'accomplissement de ses fonctions ». Il n'existe pas d'autres règles éthiques applicables et spécifiques en la matière.

Emploi supplémentaire ou autres activités

263. Sauf dérogations de droit, le Ministre de la justice peut, à titre dérogatoire, accorder des autorisations individuelles aux magistrats pour exercer des activités accessoires et les superviser grâce à ses services et notamment l'inspection générale du Ministère de la justice. L'équipe d'évaluation n'a pas pu recevoir des statistiques ou autres informations relatives au respect et violations éventuelles de ces règles.

Déclaration de patrimoine

264. La déclaration des biens est déposée auprès du Premier Président de la Cour des comptes. Le Premier Président de la Cour des comptes signe les trois exemplaires de la déclaration des membres du gouvernement, en communique un exemplaire au Président de la République, remet un autre au déclarant pour tenir lieu de récépissé et conserve le troisième exemplaire. Pour les autres personnes tenues à la déclaration, le Premier Président de la Cour des comptes signe les deux exemplaires, en remet un au déclarant pour tenir lieu de récépissé et conserve l'autre exemplaire. Il communique également au ministre concerné une liste nominative des agents ayant procédé au dépôt de la déclaration et relevant de sa compétence.

265. Est interdite toute communication à des tiers des informations contenues dans les déclarations, à l'exception et en cas de besoin, des ministres pour les agents relevant de leur compétence et sur demande formulée par le ministre concerné et adressée au Premier Président de la Cour des comptes. Tout contrevenant est puni conformément aux dispositions de l'article 109 du Code pénal⁴¹.

⁴¹ Aux termes de cet article, est puni d'un an de prison, le fonctionnaire public ou assimilé qui, indûment, communique à des tiers ou publie, au préjudice de l'État ou des personnes privées, tout document dont il était dépositaire ou dont il avait connaissance à raison de ses fonctions.

266. Il ne peut être fait état de ces déclarations devant les tribunaux que si le membre du gouvernement ou autre responsable visé à l'article premier de la présente loi fait l'objet d'une action pénale fondée sur des actes commis dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et pour laquelle la juridiction compétente juge nécessaire la communication de ces déclarations.
267. Si la personne tenue à la déclaration des biens n'accomplit pas cette obligation lors de sa désignation ou ne renouvelle pas sa déclaration dans les délais fixés par la présente loi, un délai supplémentaire de quinze jours lui est accordé pour régulariser sa situation faute de quoi elle sera démise des fonctions ayant nécessité la déclaration des biens, cette mesure devant intervenir conformément aux lois et règlements en vigueur.
268. Si la personne tenue à la déclaration n'accomplit pas cette obligation lors de la cessation de ses fonctions et dans le délai fixé à l'article deux de la présente loi, il sera procédé obligatoirement au contrôle de sa gestion durant la période d'exercice des fonctions ayant nécessité la déclaration des biens.

Mesures d'application de la loi et immunités

269. L'Instance provisoire de supervision de la justice judiciaire⁴² est actuellement (en attendant la mise en place du Conseil supérieur de la magistrature) chargée d'examiner les dossiers disciplinaires des magistrats de l'ordre judiciaire.
270. Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur ou à la dignité constitue une faute disciplinaire (article 50 du statut de la magistrature). En dehors de toute sanction disciplinaire, le Secrétaire d'Etat à la Justice a le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats (article 51).
271. Les sanctions disciplinaires applicables par le conseil de discipline sont : 1) le blâme avec inscription au dossier ; 2) la mutation disciplinaire ; 3) l'élimination du tableau d'avancement ou de la liste d'aptitude ; 4) l'abaissement d'un échelon ; 5) la suspension pour une période ne dépassant pas neuf mois ; 6) la révocation (article 52 du statut de la magistrature). Une faute disciplinaire ne peut donner lieu qu'à une seule peine. Toutefois les sanctions prévues aux n°3 et 4 peuvent être assorties du déplacement d'office.
272. Le Secrétaire d'Etat à la Justice, saisi d'une plainte ou informé de faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat peut, s'il y a urgence, interdire au magistrat faisant l'objet d'une enquête, l'exercice de ses fonctions jusqu'à la décision définitive sur l'action disciplinaire. Le Conseil de discipline, dans ce cas, doit être saisi dans le délai d'un mois. L'interdiction temporaire peut être assortie de la privation du droit à une partie ou à la totalité du traitement. Cette décision ne peut être rendue publique et, dans ce cas, il est statué sur l'action disciplinaire dans un délai ne dépassant pas trois mois. Lorsque le magistrat intéressé n'a subi aucune sanction disciplinaire ou n'a fait l'objet que d'une sanction disciplinaire autre que la suspension ou à la révocation, il a droit au règlement de l'intégralité de ses émoluments.
273. Quand elle statue sur la responsabilité disciplinaire, l'instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire est composée comme suit : - le premier président de la cour de cassation, président ; - le procureur général près la cour de cassation, membre ; - le procureur général directeur des services judiciaires, membre ; - l'inspecteur général au ministère de la justice,

⁴² Telle que régie par la loi organique n°2013-13 du 2 mai 2013, relative à la création d'une instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire.

rapporteur sans droit de vote ; - trois magistrats élus du même grade que le magistrat traduit devant le conseil de discipline, membres.

274. L'instance est saisie du dossier disciplinaire qui lui est transmis par le ministre de la justice sur la base d'un rapport établi par l'inspection générale. Le président est tenu de convoquer l'instance à se réunir dans un délai maximum de 15 jours à compter de la date de la transmission du dossier. L'instance doit statuer sur le dossier disciplinaire dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de sa saisine.
275. Le rapporteur informe le magistrat concerné de sa traduction devant le conseil de discipline et le convoque pour se présenter à la réunion de l'instance, et ce par lettre recommandée avec accusé de réception ou par une remise directe de la convocation, dans un délai maximum de 15 jours avant la date de sa tenue. Il appartient au magistrat traduit devant l'instance de consulter son dossier, de présenter des pièces justificatives et ses moyens de défense et de se faire assister par un avocat ou par toute autre personne qu'il choisit. L'absence du magistrat sans motif sérieux et après que la convocation lui a été notifiée, ne peut suspendre les travaux de l'instance qui poursuivra l'examen du dossier au vu des pièces fournies.
276. Si les faits attribués au juge requièrent sa révocation, l'instance peut, par une décision motivée, lui interdire l'exercice de ses fonctions. S'il s'avère que ces faits constituent un crime ou un délit intentionnel et susceptible de porter atteinte à l'honneur, l'instance est tenue d'appliquer les procédures légales de levée de l'immunité, transmettre son dossier au ministère public et suspendre les procédures de discipline jusqu'à ce qu'un jugement définitif soit rendu (article 18).
277. Les décisions disciplinaires sont susceptibles de recours devant le Tribunal administratif (paragraphe 4 de l'article 3). Ces décisions sont transmises au ministre de la justice pour exécution après l'expiration des délais de recours ou quand la décision est devenue définitive (article 16).
278. Au cours de la visite sur place de l'équipe d'évaluation, les medias locaux ont fait état de mesures disciplinaires initiées par l'Instance provisoire de l'ordre judiciaire à l'encontre de 49 magistrats. Il s'agit de sanctions de révocation prononcées à l'encontre de 22 juges, alors que 22 autres ont été suspendus pour une période allant de 1 à 9 mois avec cessation de paiement de salaire. Par ailleurs, 5 magistrats seraient passibles d'être traduits devant la justice pour des affaires pénales. On leur reproche des délits de corruption, d'abus de pouvoir et d'appartenance politique. Ces abus ont été commis, dans la plupart des cas, sous l'ère de la Troïka, l'ancienne coalition gouvernementale entre 2011 et 2014.
279. S'agissant des infractions pénales et autres à l'encontre des magistrats, les articles 88, 89 et 90 du Code pénal contiennent des incriminations spécifiques de corruption passive à l'égard des juges. Les peines applicables sont d'un an d'emprisonnement en cas d'absence de récusation, d'au moins dix ans d'emprisonnement ou de la même peine prononcée contre le prévenu, ainsi que de vingt ans d'emprisonnement si la corruption passive du juge est liée à une infraction passible de la peine de mort ou de l'emprisonnement à vie.
280. [Pour plus d'informations à cet égard, voir le chapitre III de ce rapport relatif au droit et la procédure pénale et notamment le paragraphe 804 et suivants].
281. Aux termes de l'article 104 de la Constitution, le magistrat bénéficie de l'immunité pénale et ne peut être poursuivi ou arrêté, tant qu'elle n'est pas levée. En cas de flagrant délit, il peut être

arrêté et le Conseil de la magistrature dont il relève doit en être informé et statue sur la demande de levée de l'immunité.

282. L'équipe d'évaluation n'a pas reçu de la part des autorités aucune information statistique relative aux sujets traités dans ce chapitre (y compris les conflits d'intérêts, déclaration de patrimoine et avantages reçus ou une quelconque affaire de corruption).

Conseils, formation et sensibilisation

283. L'Institut supérieur de la magistrature (ISM), qui est régi par la loi n°85-80 du 11 août 1985, modifiée et complétée par la loi n°92-70 du 27 juillet 1992, relève du ministre de la justice et a pour mission de notamment assurer aux auditeurs de justice une formation théorique et pratique qui les habilite à l'exercice de la profession de la magistrature et de parfaire l'expérience des magistrats en fonctions. L'organisation de l'ISM et le régime des études sont fixés par décret. L'ISM n'est devenu fonctionnel sur le plan administratif et pédagogique que par le décret n°1312/87 du 5 décembre 1987 qui a organisé les études et les examens dans le cadre de l'institut. L'ISM assure également la formation et la qualification des personnels des greffes des juridictions et des auxiliaires de justice (tels que les huissiers-notaires, les notaires, les experts judiciaires, les interprètes assermentés) et de tous ceux dont les attributions nécessitent l'exercice d'activités judiciaires ou juridiques.
284. L'institut est dirigé par un directeur général, assisté par un directeur des études et un directeur de la formation continue, nommés parmi les magistrats du 3^{ème} grade de l'ordre judiciaire. Le ministre de la justice fixe par arrêté les conditions de participation au concours d'admission à l'institut, ses modalités et son programme. L'enseignement à l'institut est organisé dans les sections suivantes : - section de la formation initiale des auditeurs de justice ; - section de perfectionnement des magistrats en exercice ; - section de la formation des personnels des greffes des juridictions ; et - section de la formation des auxiliaires de justice. La scolarité dans la section de formation initiale des auditeurs de justice dure deux années et est couronnée par le diplôme de fin de scolarité : une première année pour la formation théorique à l'institut, une deuxième année pour la formation pratique dans les juridictions.
285. Les auditeurs de justice diplômés de chaque promotion de l'institut sont classés par ordre de mérite, compte tenu de leurs résultats aux examens au cours des deux années de scolarité. Le redoublement est accordé une seule fois. Au cas où l'auditeur de justice redouble l'une des deux années de scolarité, il perd le droit au quart de sa rémunération. Si l'auditeur de justice refuse de rejoindre son poste, il est considéré en rupture d'engagement et sera tenu de rembourser le montant de la rémunération et les frais de scolarité qui lui ont été servis et demeure tenu au respect du secret professionnel. Chaque auditeur de justice doit s'engager à exercer pendant dix ans au moins dans le corps de la magistrature. L'auditeur de justice doit rembourser la rémunération qui lui a été versée durant la période de formation et les frais de scolarité en cas d'abandon, de démission ou d'exclusion pour faute disciplinaire, soit au cours de la scolarité ou avant le terme de l'engagement.
286. La formation initiale dispensée aux juges par l'Institut supérieur de la magistrature comporte, en plus des cours juridiques, des modules relatifs à la déontologie, aux droits de l'homme et à la prévention contre la corruption.
287. La formation continue au profit des magistrats s'effectue sur la base de deux systèmes. Le premier est obligatoire : y sont soumis les magistrats débutants (moins de 6 ans d'expérience) appartenant à l'un des trois premiers échelons du premier grade. Le deuxième est facultatif pour

tous les magistrats. Néanmoins, la formation continue des juges pêche par son aspect généraliste. Rares sont les formations spécifiques ayant trait à la lutte contre la corruption. Depuis la révolution, certaines formations en matière de lutte contre la corruption destinée aux juges ont été dispensées sous la houlette de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation et puis de l'INLUCC.

288. En conséquence, il est recommandé **(i) de dispenser des orientations, des conseils et une formation permanente obligatoire pour les magistrats (juges et procureurs) sur l'éthique, la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption dans les rangs des magistrats ; et ii) de mettre en place des services de conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité au sein du pouvoir judiciaire.**

b. Prévention de la corruption des procureurs

Aperçu du Ministère Public

289. L'article 115, alinéa 2 de la Constitution prévoit que le ministère public fait partie de la justice judiciaire et bénéficie des mêmes garanties constitutionnelles. Les magistrats du ministère public exercent les fonctions qui leur sont dévolues par la loi et dans le cadre de la politique pénale de l'État, conformément aux procédures fixées par la loi.
290. Le ministère public fait partie du pouvoir judiciaire. Selon l'article 12 de la loi n°67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature : « Le corps judiciaire comprend des magistrats de siège, les magistrats du parquet et les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice et des établissements relevant dudit ministère ainsi que les magistrats en détachement ».
291. Le cadre légal relatif au ministère public est essentiellement régi par la loi n°67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature ainsi que les lois de procédure pénale.
292. Aux termes de la section II du chapitre 1^{er} CPP (articles 20 et 21), le ministère public met en mouvement et exerce l'action publique. Il requiert l'application de la loi et assure l'exécution des décisions de justice. Le ministère public est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues à l'article 23 CPP. Il développe librement des observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice.
293. Les niveaux d'organisation du ministère public correspondent à l'organisation des juridictions de droit commun.
294. Le Procureur de la République représente en personne ou par ses substituts le ministère public auprès du tribunal de première instance (articles 25 et 205 CPP). Le Procureur de la République est chargé de la constatation de toutes les infractions, de la réception des dénonciations qui lui sont faites par les fonctionnaires publics ou les particuliers ainsi que des plaintes des parties lésées. Hors le cas de crime ou délit flagrant, il ne peut faire d'actes d'instruction. Toutefois, il peut recueillir, à titre de renseignements, les preuves par enquête préliminaire, interroger sommairement l'inculpé, recevoir des déclarations et en dresser procès-verbal.
295. L'avocat général représente en personne ou par ses substituts le ministère public auprès de la cour d'appel (articles 24 et 208 CPP). Il est chargé de veiller à l'application de la loi pénale dans

toute l'étendue du ressort de la cour d'appel. Il a autorité sur tous les magistrats du ministère public de son ressort.

296. L'avocat général près la Cour de cassation représente en personne ou par ses substituts le ministère public auprès de la Cour de cassation, agissant sur ordre du secrétaire d'état à la Justice (article 258 CPP).
297. L'autonomie du ministère public est partielle :
- Article 22 CPP : Le Procureur Général de la République est chargé, sous l'autorité du Secrétaire d'État à la justice, de veiller à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du territoire de la République.
 - Article 23 CPP : Le ministre de la justice peut (par le biais du secrétaire d'État à la justice) dénoncer au Procureur Général de la République les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il juge opportunes.
298. Aux termes du décret n°2010-3152 du 1er décembre 2010, portant organisation du Ministère de la justice et des droits de l'Homme, le parquet général des services judiciaires est chargé notamment de coordonner tous les services en relevant et contrôler leurs activités, veiller à la bonne exécution des missions confiées à tous les services en relevant et préparer les travaux du conseil supérieur de la magistrature et veiller à la conservation de ses documents. Le parquet général des services judiciaires est dirigé par le procureur général, directeur des services judiciaires (article 16).
299. Le parquet général des services judiciaires comprend la direction générale des affaires judiciaires, la direction générale des affaires civiles, et la direction générale des affaires pénales. La direction générale des affaires judiciaires est chargée notamment de recruter les magistrats et assurer le suivi de leur carrière judiciaire.
300. Juste un mois après le début de l'ère Ben Ali, une loi n°87-80 du 29 décembre 1987 a supprimé le poste du procureur général de la République. Ainsi, les attributions juridictionnelles du procureur général de la République sont dévolues aux procureurs généraux près les cours d'appel qui les exercent chacun dans les limites de son ressort sous l'autorité directe du ministre chargé de la Justice.

Recrutement, carrière et conditions de service

[Pour plus d'information, voir plus haut la section similaire relative aux juges.]

301. Dans le cas des magistrats du parquet, le substitut du procureur de la république relève du 1^{er} grade ; le premier substitut du procureur de la république ainsi que le substitut du procureur général près la cour d'appel relèvent du 2^{ème} grade alors que le premier substitut du procureur général près de la Cour d'appel et l'avocat général près la cour de cassation appartiennent au 3^{ème} grade.
302. Selon le décret n°73-436 du 21 septembre 1973, relatif à la fixation des fonctions exercées par les magistrats de l'ordre judiciaire et à la définition de leurs profils, les fonctions exercées par les magistrats du parquet sont les suivantes :

- A. 1. - Procureur général près la Cour de cassation, - Procureur Général de la République, - Procureur général directeur des services judiciaires, - Procureur général près la Cour d'appel de Tunis.
- 2. - Avocat général adjoint du procureur général près la Cour de cassation, - Procureur général d'une cour d'appel autre que celle de Tunis, - Avocat général adjoint du procureur général directeur des services judiciaires, - Avocat général conseiller au ministère de la justice, - Avocat général directeur général des études et de la législation, - Procureur de la République près le tribunal de première instance de Tunis, - Premier adjoint du procureur général près la Cour d'appel de Tunis, - Avocat général pour les affaires pénales, - Avocat général pour les affaires civiles.
- 3. - Procureur de la République près d'un tribunal de première instance autre que celui de Tunis - Avocat général à la direction des services judiciaire, - Premier adjoint du procureur général d'une cour d'appel autre que celle de Tunis, - Procureur adjoint de la République près le tribunal de première instance de Tunis.
- B. - Premier substitut du procureur de la République près un tribunal de première instance du siège d'une cour d'appel, - Substitut d'un avocat général à la direction des services judiciaires.
- C. - Substitut du procureur de la République.

303. Aux termes de l'article 297 CPP, les membres du ministère public ne peuvent être récusés.

304. [Pour plus d'information sur les autres aspects de cette section y compris les recommandations respectives qui s'appliquent *mutatis mutandis* aux procureurs, voir plus haut la section relative aux juges.]

2.2. Police et Garde Nationale

305. En dehors des informations publiques disponibles, l'équipe d'évaluation s'attendait à recevoir des réponses utiles avant et après la visite sur le terrain, ce qui, malheureusement, n'a pas été le cas.

Aperçu des services et de l'organisation

Niveaux d'organisation et catégories variées du personnel

306. Les forces de sécurité intérieure sont une force armée civile dont les agents sont régis par les dispositions du statut général et des statuts particuliers relatifs à chaque corps. Les forces de sécurité intérieure comprennent les agents de la Sûreté nationale, de la Police nationale, de la Garde nationale, de la Protection civile et les agents des prisons et de la rééducation.

307. La loi n°82-70 du 6 août 1982 régit le statut général des forces de sécurité intérieure (ci-après « le statut général des forces de sécurité intérieure »)⁴³. Les statuts particuliers des différents corps des forces de sécurité intérieure sont fixés par décret, ainsi que les missions et attributions conférées à chacun de leurs organismes en tenant compte de leur complémentarité. Le Ministre de l'intérieur veille à l'application du statut général et des statuts particuliers⁴⁴.

308. En vertu du chapitre 7 du décret n°91-543 du 1 avril 1991, portant organisation du Ministère de l'intérieur, les structures des forces de sécurité intérieure relevant du Ministère de l'intérieur comprennent : 1) les structures de la sûreté nationale et 2) les structures de la garde nationale. Le Directeur de la Sûreté nationale ainsi que le Commandant de la Garde nationale ont rang et prérogatives de Directeur général d'Administration centrale.

309. Le corps de la sûreté nationale et de la police nationale est formé des deux sous-corps : le sous-corps de la tenue civile et le sous-corps de la tenue réglementaire. Le premier sous-corps comprend les cadres des commissaires (A1 et A2), officiers (A2 et A3) et inspecteurs (B et C) de police, alors que le second inclut le cadre des officiers de la sûreté (A1 et A2), le cadre des gradés de la sûreté (B et C) et le cadre des caporaux de la sûreté (D). Les officiers supérieurs de la sûreté comprennent le colonel-major, le colonel, le lieutenant-colonel et le commandant alors que le capitaine, le lieutenant et le sous-lieutenant font partie des officiers subalternes de la sûreté. Le brigadier-chef est un gradé supérieur de la sûreté alors que le brigadier, le sous-brigadier et le gardien de la sûreté sont des gradés subalternes de la sûreté.

310. Le corps de la garde nationale est formé des cadres suivants : - le cadre des officiers (généraux, supérieurs et subalternes) – A1 et A2, - le cadre des sous-officiers (B et C), et - le cadre des caporaux (D). Le général de brigade est un officier général. Les officiers supérieurs comprennent les grades de général de brigade, colonel-major, colonel, lieutenant-colonel et commandant ; en outre, les officiers subalternes incluent les grades de capitaine, lieutenant et sous-lieutenant.

311. Au total, les effectifs des FSI étaient d'environ 75 000 fin 2014 contre 50 000 en 2011.⁴⁵

⁴³ La loi n°83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif ne s'applique pas aux personnels des Forces de Sécurité Intérieure. Voir également la note de bas de page n°57 (plus bas).

⁴⁴ Le décret n°2006-1160 du 13 avril 2006 régit le statut particulier des agents du corps de la sûreté nationale et de la police nationale alors que le décret n°2006-1162 du 13 avril 2006 régit le statut particulier des agents du corps de la garde nationale.

⁴⁵ Voir International Crisis Group, Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°161, juillet 2015, p.7.

Autonomie des services de police

312. Aux termes de l'article 5 du statut général les agents des forces de sécurité intérieure sont notamment chargés de veiller au respect de la loi par tous et, s'il y a lieu, à la constatation des infractions. La police judiciaire est exercée, conformément aux dispositions du Code de procédure pénale et des lois spéciales, par les agents des forces de sécurité intérieure suivants :
- Les commissaires de police de tous grades ;
 - Les officiers de police principaux et les officiers de police ;
 - Les officiers de paix de tous grades ;
 - Les chefs de poste de police ;
 - Les officiers de la garde nationale ;
 - Les sous-officiers de la garde nationale ;
 - Les chefs de poste de la garde nationale.
313. Dans la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, les forces de sécurité intérieure sont liées par le principe de neutralité dans l'exercice de leur mission. Leur travail a pour objet la réalisation de l'intérêt général. Pour garantir la neutralité des forces de sécurité intérieure, l'article 36 de la Constitution exclut ces forces ainsi que la douane de l'exercice du droit de grève malgré la légalisation du droit syndical, en 2011 dans le statut des forces de sécurité intérieure.
314. Un processus de discussion sur la nécessité de réformer le système sécuritaire est déjà introduit. Il devrait prendre en considération un ensemble de facteurs importants, notamment les nécessités de réformes légales, institutionnelles et opérationnelles requises. En outre, il conviendrait de pallier aux incohérences intervenues pendant la période de transition (notamment la démotivation et le sentiment d'insécurité relevés au sein des forces de sécurité intérieure, les rotations successives de hauts cadres à chaque « alternance » politique, les besoins et les priorités en matière de développement de carrière, de moyens, de formation et de spécialisation et la prévention de la corruption au sein du corps)⁴⁶.

Recrutement, carrière et conditions de service

315. Le recrutement, la nomination et l'avancement sont régis par les dispositions du chapitre II du statut général.
316. Selon l'article 24 du statut général, les exigences de nomination à un emploi d'agent des forces de sécurité intérieure sont : 1) la possession de la nationalité tunisienne, 2) la jouissance des droits civiques et le fait d'être de bonne moralité, 3) le fait d'avoir reçu l'agrément du ministre de l'intérieur, 4) l'âge minimum de 20 ans, et 5) le fait de remplir les conditions d'aptitude physique exigées et la reconnaissance médicalement indemne des maladies spécifiques⁴⁷.
317. Le recrutement des agents des forces de sécurité intérieure a lieu par voie de concours sur épreuves, sur titres ou sur dossiers, les aptitudes professionnelles des candidats sont appréciées par un jury désigné par arrêté du Ministre de l'intérieur qui établit un classement des candidats par ordre de mérite. Le Ministre de l'intérieur arrête la liste d'admission à chaque concours. Les élèves issus des écoles agréées sont recrutés par voie de nomination directe. Les autres

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ L'article 9 de chaque statut spécial précise notamment les conditions suivantes : l'aptitude à exercer toute activité de jour et de nuit qui est certifiée par des examens médicaux et des tests psychologiques ; une acuité visuelle d'au moins 15/20 pour les deux yeux et avant la correction de la vue ; et la taille minimale de 1.7m et de 1.65m pour les candidats de sexe masculin et féminin.

conditions de recrutement ainsi que les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par le statut particulier à chaque corps. Les agents des forces de sécurité intérieure doivent prêter serment lors de leur entrée en fonction.

318. Un stage préalable à la titularisation est en principe requis et ses conditions sont déterminées par le statut particulier à chaque corps. La durée du stage est fixée à deux ans, notamment pour les agents promus au grade supérieur (après avoir suivi un cycle de formation, après avoir participé, avec succès, à un concours interne ou avoir subi, avec succès, un examen professionnel ou promus au choix). La durée du stage est d'une année pour les agents issus d'une école de formation instituée ou agréée et qui sont recrutés par voie de nomination directe ainsi que pour ceux ayant accomplis en qualité de temporaires ou contractuels, au moins deux années de services civils effectifs. A l'expiration de la durée de stage l'agent stagiaire sera ou bien confirmé dans son nouveau emploi ou bien son stage sera prorogé d'une année au maximum ou bien ledit agent sera reversé dans son grade d'origine ou licencié.
319. La promotion est l'accession de l'agent des forces de sécurité intérieure au grade immédiatement supérieur à celui dont il est titulaire. La promotion des agents des forces de sécurité intérieure a lieu selon les modalités ci-après : (i) soit à la suite des concours internes et examens professionnels ouverts, au profit des agents ayant une ancienneté minima ; (ii) soit suite au succès à des cycles de formation ; (iii) soit au choix parmi les agents des forces de sécurité intérieure titulaires dans le grade immédiatement inférieur au grade de promotion et ayant une ancienneté minima. Les aptitudes⁴⁸ et la classification des candidats sont appréciées et établies par un jury désigné par arrêté du Ministre de l'intérieur. Le Ministre de l'intérieur arrête annuellement la liste d'aptitude de promotion qui comporte tous les agents remplissant les conditions exigées pour la promotion. Les inscriptions sur la liste d'aptitude sont effectuées par ordre de mérite. Le Ministre de l'intérieur a toute latitude pour apporter des modifications à l'ordre d'inscription.
320. L'avancement d'échelon a lieu d'un échelon à celui immédiatement supérieur et a lieu automatiquement selon les cadences déterminées par le statut particulier à chaque corps des forces de sécurité intérieure.
321. Une gratification exceptionnelle peut être accordée par le Président de la République ou le Ministre de l'intérieur sous forme de promotion à un grade supérieur, ou d'un avancement d'un ou de plusieurs échelons ou d'une prime globale dont le montant est fixé selon le cas aux agents des forces de sécurité intérieure dans des conditions spécifiques déterminées par l'article 25 du statut général.
322. Sont nommés par décret pris sur proposition du ministre chargé de l'intérieur : les commissaires généraux de police de première classe et de deuxième classe, les colonels-majors et les colonels ainsi qu'au sein de la garde nationale les généraux de brigade, les colonels-majors et les

⁴⁸ Le mérite est déterminé après examen approfondi de la valeur professionnelle, compte tenu de la moyenne des notes professionnelles (évaluations) des trois dernières années, de l'ancienneté dans le grade, des propositions motivées formulées par l'autorité ayant pouvoir de notation ainsi que des critères spécifiques à chaque corps qui sont fixés par le statut particulier à chaque corps.

Le statut particulier des agents du corps de la sûreté nationale et de la police nationale comporte dans son article 18 les critères spécifiques suivants : les cycles de formation continue que l'agent a suivis, l'ancienneté totale au corps, les diplômes supérieurs au niveau requis, la responsabilité assumée (opérationnelle et administrative), l'aptitude à l'accès au niveau supérieur de commandement, les unités de travail, les décorations et les distinctions, la discipline et les caractéristiques personnelles, comportementales et relationnelles.

Le statut particulier des agents de la garde nationale comporte des critères quasiment similaires (article 18).

colonels. La nomination ou la promotion aux autres grades des deux corps des forces de sécurité intérieure est accordée par arrêté du ministre chargé de l'intérieur.

323. Ne sont pas soumis à la publication au Journal Officiel de la République Tunisienne, les nominations et avancements concernant les agents des forces de sécurité intérieure (article 28).
324. Les agents des forces de sécurité intérieure sont tenus d'exécuter les décisions du Ministre de l'intérieur relatives aux mutations. En cas de mutation pour les besoins du service, l'Administration prend en charge les dépenses résultant du déménagement (article 15).
325. Le détachement est la position de l'agent titulaire des forces de sécurité intérieure qui, placé hors de corps d'origine, continue à appartenir à ce corps et à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le détachement est prononcé par arrêté du Ministre de l'intérieur pour une durée maximale de 5 ans sur proposition du responsable du corps ou l'institution dont relève l'agent intéressé et du Directeur du corps appelé à recevoir l'agent détaché. Le détachement peut être prononcé par arrêté du Ministre de l'intérieur pour une durée d'une année renouvelable une seule fois, ou sur demande de l'agent intéressé pour une période de 5 ans renouvelable.
326. La disponibilité est la position de l'agent titulaire des forces de sécurité intérieure qui, placé hors de son corps d'origine, continue d'appartenir à ce corps. L'agent des forces de sécurité intérieure est mis en disponibilité par arrêté du Ministre de l'intérieur. La mise en disponibilité est prononcée soit d'office, soit sur demande de l'agent concerné pour des raisons de santé ou autres.
327. La cessation définitive des fonctions entraînant la perte de la qualité d'agent de l'Etat résulte : 1) de la démission définitivement acceptée ; 2) du licenciement ; 3) de la révocation ; et 4) de l'admission à la retraite (article 69).
328. En dehors de quelques mesures de révocation de hauts fonctionnaires et des mesures structurelles entreprises au cours de la période entre janvier à mars 2011, près de 2 200 agents et cadres du Ministère de l'intérieur, révoqués de leur fonction durant les années 2000 pour insuffisance professionnelle ou infraction de droit commun ont réintégré les forces de sécurité intérieure. De même, un recrutement massif de quelques 9 000 à 12 000 sous-officiers (parmi les grades les plus bas de gardien de la paix et de sergent de la Garde nationale) a eu lieu entre 2012 à 2014. En outre, depuis 2013⁴⁹, près du tiers de l'ensemble du personnel des FSI⁵⁰ a été promu sur des critères excluant le niveau d'études et la formation professionnelle. Ce mouvement de recrutement et de promotion en masse pour des raisons apparemment sociales et électorales n'a pas été suivi de mesures suffisantes d'encadrement, de suivi et de développement des capacités et des compétences professionnelles.
329. La pratique de la mise à la retraite anticipée de hauts responsables des FSI a été courante depuis 2011 et a concerné entre 177 à 242 hauts responsables.
330. 110 agents des forces de l'ordre appartenant à différents corps (police, garde nationale, armée et douane) ont été renvoyés en septembre 2015. Ils étaient soupçonnés de diverses infractions, parfois de crimes plus ou moins graves, y compris la contrebande, des actes d'indiscipline, de corruption ou d'actes pouvant tomber sous le coup de la loi antiterroriste.

⁴⁹ Voir le Décret n°2014-3632 du 30 septembre 2014, portant approbation des listes de promotion établies suivant les critères de régularisation du parcours professionnel des agents du corps de la sûreté nationale et de la police nationale.

⁵⁰ Plus de 28 000 fonctionnaires, y compris les douanes.

331. La rémunération de l'agent des forces de sécurité intérieure comprend le traitement, les différentes indemnités et avantages en nature et, le cas échéant, les allocations familiales qui sont fixés par décret. Les niveaux de rémunération des agents des forces de sécurité intérieure varient entre 1 à 25. Le traitement, les indemnités accessoires et les prestations en nature seront fixés par décret. Aucune compensation ou indemnité de quelque nature que ce soit ne peut être accordée aux agents des forces de sécurité intérieure, si elle n'a fait l'objet d'un décret.
332. S'agissant des avantages applicables, les agents des forces de sûreté intérieure bénéficient d'une indemnité de risque mensuelle de 100 dinars pour toutes les catégories et sous-catégories A1, A2, A3, B, C et D (Décret n°2013-3176 du 7 août 2013 fixant le montant de l'indemnité de risque attribuée aux agents des forces de sûreté intérieure). De même, une indemnité annuelle pour sujétions spéciales est applicable aux agents de la sûreté nationale et de la garde nationale et elle varie entre 132 à 186 dinars (Décret n°58-206 du 22 août 1958).
333. Les agents du corps de la sûreté nationale et la police nationale, en exercice effectif de leurs fonctions, bénéficient de la gratuité du transport.
334. Il résulte des textes toujours en vigueur et des différents rapports en la matière, que les forces de sécurité intérieure et le Ministère de l'intérieur sont les structures qui n'ont pas encore fait l'objet d'une quelconque démarche de réforme substantielle. Les initiatives de réforme concernant notamment le recrutement et la promotion des agents des forces de sécurité intérieure et leur soutien nécessaire s'avèrent essentielles.
335. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé **(i) d'évaluer les règles relatives au recrutement et à la promotion des forces de sécurité intérieure en clarifiant et réduisant les prérogatives trop larges et discrétionnaires et en assurant la cohérence et le respect des critères fondés sur le niveau et la compétence selon des procédures objectives et transparentes ; et (ii) d'appliquer des tests d'intégrité et des contrôles de vérification des antécédents lors des procédures de recrutement et de promotion des agents des forces de sécurité intérieure.**

Transparence

336. Les insuffisances en matière de transparence sont importantes depuis une ère assez révolue. Cet état de choses ne contribue pas à améliorer la crise de confiance des citoyens vis-à-vis des forces de sécurité intérieure. Une Direction générale du budget par objectif vient d'être créée auprès du Ministère de l'intérieur. Un accroissement de la transparence et des relations avec les medias sont indispensables. Par conséquent, il est recommandé **(i) de mettre en place des mesures appropriées visant à améliorer la transparence sur des activités des forces de sécurité intérieure ; (ii) d'introduire des lignes directrices professionnelles régissant les rapports avec les médias ; et (iii) de prendre des mesures visant à rendre compte de la gestion du budget par objectif sur la base des programmes arrêtés par le Ministère de l'intérieur.**

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

337. A présent, il n'y a pas de principes éthiques applicables aux agents des forces de sécurité intérieure qui soient édictés dans un code d'éthique ou de conduite. Cependant, une charte déontologique des agents de la police semble exister mais l'équipe d'évaluation n'a pas pu en prendre possession.

338. Toutefois, les autorités ont récemment indiqué leur intention à élaborer un projet de code de conduite des forces de sécurité intérieure en coopération avec les partenaires concernés⁵¹. L'adoption du Code éthique et déontologique de la police doit être suivie par des pouvoirs de supervision des autorités respectives sur l'application de ce code⁵².
339. Au cours de la visite sur place, des règles spécifiques relatives à la prévention des conflits d'intérêts n'ont pas été précisées. Il n'y a pas d'autre information.

Interdiction ou limitation de certaines activités

340. Les agents des forces de sécurité intérieure doivent, avant de contracter mariage, obtenir l'autorisation préalable du Ministre de l'intérieur. Ils doivent à cet égard lui fournir les renseignements les plus complets sur l'identité du futur conjoint et sur la profession ou l'activité lucrative exercée par ce dernier; y compris de tout changement intervenu dans la profession ou l'activité du conjoint. Il sera ordonné à l'agent, par écrit, de faire cesser l'activité professionnelle de son conjoint, lorsque cette activité est de nature à porter atteinte à la réputation du corps ou à constituer une équivoque préjudiciable aux fonctions exercées par l'agent. Faute par l'intéressé de se conformer à cet ordre dans les délais impartis par la mise en demeure qui lui est adressée le Ministre de l'intérieur prendra toutes les mesures appropriées en vue de sauvegarder l'intérêt de l'administration et déférera, s'il y a lieu, ledit agent devant le Conseil d'honneur de la Police nationale ou le Conseil d'honneur de la Garde nationale (article 8).

Cadeaux

341. Au cours de la visite sur place, des règles spécifiques ne sont pas précisées. Il n'y a pas d'autre information. [Voir, pour plus d'information, la section de ce rapport sur l'administration publique]

Incompatibilités et activités accessoires

342. Concernant les incompatibilités, il est formellement interdit aux agents des forces de sécurité intérieure d'exercer, soit par eux-mêmes soit par intermédiaire d'autrui une activité commerciale de quelque nature que ce soit. A l'exception de la recherche scientifique et de la création artistique et littéraire, il leur est également interdit d'exercer toute activité privée rétribuée (article 18).
343. Il est, en outre, interdit aux agents des forces de sécurité intérieure, quelles que soit leurs positions, d'avoir, par eux-mêmes ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise publique soumise au contrôle du Ministère de l'intérieur ou lié avec celui-ci par contrat ou en relation avec ledit Ministère, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance (article 18).
344. Les agents des forces de sécurité intérieure ont le droit à l'action syndicale et de constituer, à cet effet, des syndicats professionnels. Toutefois, il leur est interdit de recourir à la grève (article 11).

⁵¹ Le projet de décret gouvernemental en cours portant fixation du Code de conduite des forces de sécurité intérieure relevant du Ministère de l'intérieur (agents des forces de sécurité intérieure relevant de la sûreté nationale, police nationale, garde nationale et protection civile) inclut des principes et des valeurs du travail sécuritaire, des règles de conduite professionnelle et opérationnelle et des règles de communication. Le projet de code de conduite fait l'objet d'une consultation publique depuis septembre 2016. Voir, à cet égard, pour plus de détails : www.legislation.tn/

⁵² Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe Rec(2001)10, para 63.

345. Pour ce qui est des activités accessoires, il est interdit aux agents des forces de sécurité intérieure d'adhérer à une organisation à caractère politique ou de s'adonner à toute activité similaire. Ils peuvent se grouper dans le cadre d'associations à caractère amical, sportif, culturel ou d'assistance sociale à l'exclusion de toute autre. Ils ont, en outre, le droit d'adhérer à titre obligatoire ou facultatif à une mutuelle. Ils peuvent également avec l'autorisation préalable du Ministre de l'intérieur, adhérer à une association, club ou autre forme de groupement ayant un caractère social, culturel ou sportif (article 12).

Restrictions postérieures à la cessation des fonctions

346. Les restrictions postérieures à la cession des fonctions ne sont pas réglementées pour les forces de sécurité intérieure.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

347. Au titre du statut général des agents des forces de sécurité intérieure, indépendamment des règles prévues dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout agent des forces de sécurité intérieure est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa fonction. Toute révélation orale ou écrite du secret professionnel et tout détournement ou communication à des tiers, contraire aux règlements en vigueur, de pièces ou documents concernant les services ou les unités des forces de sécurité intérieure, sont formellement interdits. L'agent ne peut être exempté de l'obligation de discrétion professionnelle, ni se voir lever l'interdiction précitée que par autorisation écrite du Ministre de l'intérieur. Il demeure lié par l'obligation de discrétion professionnelle et l'interdiction précitée pendant 10 ans, à compter de la cessation définitive de ses fonctions, et ce pour quelque motif que ce soit. Les agents des forces de sécurité intérieure doivent également s'abstenir, sauf autorisation préalable du Ministre de l'intérieur de publier des écrits, de tenir des conférences, de prendre la parole en public ou d'accorder des interviews à la presse qu'elle soit écrite ou audio-visuelle (article 9).

Système de rotation

348. Aucune information n'a été fournie par le Ministère de l'intérieur.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

349. Au cours de la visite sur place, il n'a pas été confirmé que les règles s'appliquent aux agents des forces de sécurité intérieure. [Voir, pour plus d'information, la section relative à l'administration publique.]

Signalement de la corruption

350. Au cours de la visite sur place, des règles spécifiques n'ont pas été précisées. Il n'y a pas d'autre information.
351. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **(i) d'introduire un nouveau code de conduite et des règles adéquates de prévention des conflits d'intérêts pour les agents des forces de sécurité intérieure, en réglementant notamment la prévention des conflits d'intérêt, des cadeaux et des formes de corruption à tous les niveaux ainsi que le signalement des soupçons de corruption ; (ii) de mettre en place des mesures efficaces pour prévenir et lutter contre la corruption à tous les niveaux des services des forces de sécurité**

intérieure ; (iii) de renforcer la formation des agents des forces de sécurité intérieure sur une base régulière et ciblée, en ce qui concerne les mesures de lutte contre la corruption et les règles de conduite ; et (iv) d'introduire et/ou d'étendre la rotation régulière des agents des forces de sûreté intérieure au moins pour les fonctions les plus vulnérables selon des règles claires et objectives.

Supervision

352. L'inspection générale du Ministère de l'intérieur est chargée, sous l'autorité directe du ministre, du contrôle de tous les personnels, services, établissements publics et organismes relevant du Ministère de l'intérieur ou des collectivités publiques locales. Elle effectue également toute mission ou enquête que le ministre lui confie.
353. Elle comprend, outre le corps des inspecteurs, deux sous-directions : de l'exploitation et du suivi ainsi que la sous-direction de la documentation et des études.

Mesures d'application

354. Le chapitre VI du titre II du statut général des agents des forces de sécurité intérieure régit la responsabilité et la discipline (articles 46 à 54).
355. Toute faute personnelle ou toute faute grave commise par un agent des forces de sécurité intérieure dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale (article 49). Le pouvoir disciplinaire est du ressort du Ministre de l'intérieur qui peut déléguer son pouvoir disciplinaire ou sa signature aux cadres supérieurs du ministère⁵³.
356. Les sanctions qui peuvent être prononcées contre les agents des forces de sécurité intérieure comprennent : a) les sanctions de premier degré (l'avertissement, le blâme, l'arrêt simple, l'arrêt de rigueur – de 1 à 30 jours, le déplacement d'office) ; et b) les sanctions du deuxième degré (l'abaissement d'un ou deux échelons même si cela entraîne une rétrogradation, la rétrogradation, la radiation de la liste d'aptitude, l'exclusion temporaire pour une période maximum de six mois avec privation du traitement et la révocation sans suspensions des droits à pension).
357. La faute disciplinaire ne donne lieu qu'à une seule sanction disciplinaire. En cas de multiplicité de sanctions du premier degré pour une même faute, seule sera retenue la sanction infligée par l'autorité supérieure.
358. Les sanctions sont prononcées par décision motivée et celles du deuxième degré ne peuvent être prononcées qu'après consultation du conseil d'honneur. La sanction de rétrogradation ou de révocation ne peut être prononcée que par l'autorité qui a le pouvoir disciplinaire, exclusivement.
359. A l'exception de la sanction de révocation, les sanctions peuvent être effacées après l'écoulement d'un délai de trois années pour les sanctions du premier degré et de cinq années pour les sanctions du second degré.

⁵³ Il peut déléguer son pouvoir disciplinaire, pour les sanctions du premier degré aux agents du corps de la sûreté nationale et de la police nationale et du corps de la garde nationale des catégories "A1" et "A2". Il peut, en outre, déléguer la signature des rapports de renvoi devant le conseil d'honneur de la police nationale, et des décisions disciplinaires contenant des sanctions du second degré, excepté les sanctions de rétrogradation et de révocation.

360. En cas de poursuites contre l'agent incriminé devant un tribunal répressif, le Conseil peut décider qu'il y a lieu de surseoir à émettre son avis jusqu'au prononcé d'un jugement définitif. Le jugement rendu par les tribunaux répressifs compétents, ne lie pas l'Administration dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire, et ce dans le cas où l'effet de ce jugement ne prive pas l'agent de ses droits civiques.
361. Par dérogation, la révocation peut être prononcée sans communication du dossier et sans consultation du Conseil supérieur ou du Conseil d'honneur⁵⁴, selon le cas, lorsqu'un agent des forces de sécurité intérieure a fait l'objet d'une condamnation définitive à une peine pour crime, ou d'une condamnation pour notamment le délit de rébellion, abus de responsabilité de commandement ou de fonctions, attentats aux bonnes mœurs, faux témoignage, vol, abus de confiance, dénonciation calomnieuse, diffamation ou pour délit commis contre la sûreté de l'Etat, ou pour délit commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.
362. En cas de faute grave commise par un agent des forces de sécurité intérieure, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être immédiatement suspendu de ses fonctions avec privation de ses émoluments au besoin par ordre de son chef direct. Lorsque l'agent suspendu fait l'objet de poursuites pénales, sa situation n'est définitivement réglée qu'après que la décision rendue par la juridiction saisie soit devenue définitive.
363. Les sanctions pouvant être infligées aux agents du corps de la garde nationale sont : l'avertissement, le blâme, l'arrêt simple pour une durée de 4 à 30 jours selon la fonction, l'arrêt de rigueur (durées similaires) et la mutation d'office.
364. Quant à la responsabilité pénale, sont du ressort des tribunaux militaires compétents, les affaires dont lesquelles sont impliqués les agents de forces de sécurité intérieure ou des faits survenus dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions lorsque les faits incriminés ont trait à leurs attributions dans les domaines de la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou au maintien de l'ordre, et ce au cours ou à la suite des réunions publiques ou activités similaires (article 22 de la loi n°82-70 du 6 août 1982 portant statut général des FSI). Les autres affaires sont du ressort des juridictions du droit commun.
365. Aucune information n'a été fournie par le Ministère de l'intérieur sur des informations statistiques.

Conseils, formation et sensibilisation

366. Aucune information n'a été fournie par le Ministère de l'intérieur.
367. Par conséquent, il est recommandé **(i) d'introduire des procédures effectives et impartiales de recours contre les actes pris par les forces de sécurité intérieure ; et (ii) d'introduire des orientations, des conseils et une formation spécialisée pour les forces de sécurité intérieure en matière d'éthique, de prévention des conflits d'intérêts et de la corruption dans leurs rangs ainsi que des services de conseils confidentiels.**

⁵⁴ Le conseil d'honneur de la police nationale émet un avis sur toutes les questions que lui soumet le ministre chargé de l'intérieur et notamment celles relatives à la réputation et l'honneur du corps et son moral, il est en outre compétent en matière de recrutement, de titularisation, d'avancement et de discipline pour tous les agents de la sûreté nationale et de la police nationale (article 12 du statut spécial). Le conseil d'honneur est présidé par le directeur général de la sûreté nationale ou par son représentant et il se compose de deux directeurs généraux des organes de la sûreté nationale et de l'inspecteur général de la sûreté nationale ou de leurs représentants. Se joignent au conseil d'honneur, lorsqu'il siège en tant que conseil d'avancement ou de discipline, deux agents appartenant au même cadre que l'agent intéressé. Des dispositions similaires régissent le conseil d'honneur de la garde nationale.

2.3. Direction générale des douanes

Aperçu des services et de l'organisation de l'administration des douanes

368. Le cadre légal régissant les attributions et l'organisation de la direction générale des douanes (DGD) comprend la loi n°95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes, le Décret n°94-1845 du 6 septembre 1994, portant organisation de la direction générale des douanes, ainsi que modifié et complété⁵⁵ et le Décret n°96-2311 du 3 décembre 1996, fixant le statut particulier du corps des agents des services douaniers. De plus, la loi n°2008-34 du 2 juin 2008, portant promulgation du code des douanes régit le fonctionnement des règles et procédures relatives aux douanes⁵⁶. En outre, d'autres textes régissent des aspects particuliers en la matière tels que notamment le Décret n°94-29 du 6 septembre 1994, portant organisation et attributions de la garde douanière, le Décret n°2007-4130 du 18 décembre 2007, définissant les cycles de formation des agents des douanes et le Décret n°97-104 du 20 janvier 1997, fixant les attributions de l'école nationale des douanes et son organisation administrative et scolaire.
369. La Direction générale des douanes figure parmi les autres unités de l'administration centrale qui sont rattachées au Ministère des finances. Les agents des douanes sont assujettis au statut général qui s'applique aux divers corps et à des statuts particuliers qui fixent les modalités d'application de celui-ci à chaque catégorie d'agents.
370. Le nombre total d'employés dans le système douanier est de 7 415, dont 6 723 travaillent auprès de la Direction générale des douanes. Il y a 786 officiers supérieurs, 2 152 officiers subalternes, 3 785 assistants officiers et 692 agents auxiliaires.
371. S'agissant des niveaux d'organisation, conformément à l'article 2 du décret précité, la direction générale des douanes comprend, outre le conseil des douanes et l'école nationale des douanes, le secrétariat des douanes; le contrôle général des douanes; l'administration centrale des douanes; l'administration régionale des douanes; et la garde douanière.
372. Le conseil des douanes est un organe consultatif qui est chargé d'assister et porter conseil au directeur général des douanes dans l'étude de toutes les questions stratégiques que celui-ci juge utile de lui soumettre.
373. Le secrétariat des douanes est un organe administratif rattaché directement au directeur général et comprend : le service de la salle d'opérations; le service d'accueil et d'orientation; le service du bureau d'ordre; le service des archives et de la documentation; le service des affaires générales; et le service social. Il est chargé notamment : de répercuter les directives du directeur général et de veiller à leur exécution ; recevoir et suivre les doléances des usagers ; assurer le contact avec les organes d'information ; superviser l'organisation du travail au sein de la DGD.
374. L'administration générale des douanes est composée des structures centrales dénommées 'Directions' et 'Bureaux', dont la classification répond à la typologie suivante : les bureaux spécialisés (notamment le bureau de la coopération internationale, le bureau de la législation et des études), les directions techniques, les directions de contrôle et les directions de soutien.

⁵⁵ Notamment par le Décret n°2004-2128 du 6 septembre 2004, le Décret n°2004-2703 du 21 décembre 2004, le Décret n°2013-2800 du 1^{er} juillet 2013 et le Décret n°2014-772 du 23 janvier 2014.

⁵⁶ Plutôt conforme aux « meilleures pratiques » définies par l'Organisation mondiale des douanes, le nouveau code douanier a été adopté en 2009 quelques mois seulement avant la révolution du Jasmin.

375. Le contrôle général des douanes comprend les contrôleurs généraux qui sont chargés des missions générales consistant en la coordination, le contrôle, l'assistance et l'évaluation des activités de tous les services et structures relevant de l'administration des douanes aux niveaux central et régional. Il comprend les divisions suivantes : la division des bureaux spécialisés ; la division des directions techniques ; la division des directions de contrôle ; la division des directions de soutien ; la division des services régionaux et la division de la garde douanière.
376. Il existe également une série d'instances de contrôle (directions centrales) dont notamment la Direction de l'inspection générale, la Direction des enquêtes douanières, la Direction du contentieux et des poursuites et la Direction de gestion des risques. Cette liste démontre qu'il s'agit d'une structure de type militaire basée sur le contrôle hiérarchique immédiat. Il n'y a pas de système d'audit au sens strict. La mise en place d'un audit interne sera utile pas comme un organe répressif mais surtout comme un évaluateur de contrôle interne.
377. La Direction de l'inspection générale a pour mission notamment de procéder à une vérification approfondie des dossiers complexes, de centraliser et d'exploiter les rapports périodiques d'activité ainsi que les rapports d'inspection ainsi que de procéder à toute mission de contrôle, de vérification et d'inspection concernant le fonctionnement des services douaniers et le personnel qui y exerce.
378. La Direction des enquêtes douanières, qui est responsable du traitement de toute enquête, y compris des enquêtes complexes qui peuvent impliquer des cas de fraude et de crime organisé, se subdivise en deux sous-directions :
- la sous-direction des enquêtes qui est subdivisée en une unité d'opérations douanières (inspection des produits industriels et agricoles, les régimes économiques, et les avantages fiscaux), une unité de traitement des violations de la loi sur les changes (responsable de violations impliquant des métaux précieux, les infractions relatives à la LBC/FT, et le contrôle des opérations douanières), et une unité des affaires spéciales et de lutte contre les stupéfiants (en charge de la lutte contre la contrebande, la contrebande de produits sous contrôle gouvernemental et le trafic de drogue) ; et
 - la sous-direction du renseignement, de la documentation et des procédures judiciaires est subdivisée en une unité de renseignement et de la documentation, une unité d'assistance administrative internationale organisée pour surveiller les relations avec les pays arabes, l'Union européenne et d'autres pays, et une unité chargée de la procédure de suivi des procédures judiciaires, en particulier dans la phase judiciaire, ainsi que des statistiques et des dossiers.
379. La Direction de la garde douanière a été créée en 1994 et a reçu pour mission de lutter contre la fraude dans tout le territoire douanier. Elle se compose de deux sous-directions : la sous-direction des opérations douanières et la sous-direction du renseignement. Le contrôle opérationnel est effectué par sept unités de recherche et de surveillance réparties sur le territoire douanier, ainsi que d'une unité maritime et une unité spécialisée (section scanner et section canine).
380. L'administration régionale des douanes est composée des structures régionales dénommées services régionaux des douanes, constitués par les directions régionales des douanes et les bureaux des douanes. Les directions régionales sont chargées de superviser l'ensemble des bureaux frontaliers et des bureaux régionaux institués à l'intérieur de leurs circonscriptions territoriales (regroupant plusieurs gouvernorats). Les bureaux des douanes sont chargés de la mise en œuvre des lois et règlements dont la douane est chargée d'appliquer. Ils sont classés en

bureaux centraux et bureaux divisionnaires. Nonobstant cette classification, les bureaux des douanes sont soit des bureaux frontaliers, soit des bureaux régionaux.

381. D'après leur structure, les douanes sont organisées d'une manière verticale et centralisée et fonctionnent sur ordres, ce qui sous-entend un système de gestion ne laissant pas de place à l'initiative et difficilement fonctionnel en matière de processus. Cette organisation, ainsi que le pouvoir disciplinaire militaire, met une pression de corruption aux hauts niveaux de la hiérarchie.
382. Quant aux outils de gestion, il n'existe pas à proprement parler de manuels de procédures définissant clairement les tâches de chaque agent. Le fonctionnement est assuré par des notes administratives à diffusion variable (large ou limitée). L'absence de telles procédures est une source de décisions non-conformes aux règles et discrétionnaires. La mise en place des procédures claires, objectives et transparentes peut réduire les risques, y compris les risques de corruption. Les autorités doivent prendre des mesures appropriées visant à mettre en place des manuels de procédures, des fiches de tâche et une gestion des risques.
383. La mise en place du système d'échantillonnage sur critères triés par le système IT est un élément important. Il s'agit d'une mesure de maîtrise des activités. La mise en place du système de traçage par technologie Global Positioning System est un deuxième élément important dans la gestion du contrôle des flux et de leur intégrité. L'introduction de ces systèmes permettra de rendre le processus de gestion plus transparent et d'améliorer la responsabilisation. Il sera possible d'effectuer diverses analyses pour la détection des processus qui ne sont pas réglementés et des irrégularités.
384. La Direction générale des douanes veut passer à un programme visant à remplacer la méthode actuellement appliquée du contrôle de chaque charge⁵⁷ ou de la consignation de contrôle *a posteriori*. En faisant cette transformation, il est prévu d'avoir des entreprises qui ont le « statut de confiance » et qui seront vérifiées dans l'exécution des importations sur la base de la méthode d'évaluation des risques et les procédés aléatoires. Ce seront des inspections intentionnellement organisées. Ce système nécessite une très bonne gestion et un niveau supérieur d'intégrité des agents supérieurs de l'administration des douanes car ils vont avoir un pouvoir de discrétion non négligeable. Il est extrêmement important que les critères pour l'obtention d'un tel statut par une entreprise soit claires et objectifs afin de limiter le poids de la discrétion.
385. Des études récentes mettent l'accent sur l'ampleur de la corruption dans le système douanier en Tunisie⁵⁸. La pratique des « rachwas » (pot-de-vin) en contrepartie d'une facilité des procédures de dédouanement est citée par un quart des opérateurs interrogés. D'autres pratiques, telles que l'évasion fiscale et la contrebande, sont également des risques très fréquents.

⁵⁷ Les douanes tunisiennes appliquent un régime triple selon lequel les déclarations en douane affectées au « circuit vert » peuvent passer sans aucun contrôle, les déclarations en douane affectées au circuit « jaune » subissent des contrôles de documents et les déclarations en douane empruntant le circuit « rouge » sont soumises à des contrôles physiques. Cependant les critères utilisés pour décider de ces affectations ne sont pas clairs et bien connus ; en outre, il y a une marge importante de discrétion.

⁵⁸ Voir notamment l'étude de l'Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives (ITCEQ).

Il convient de citer que les dispositions prévoyant le régime d'admission temporaire et du perfectionnement passif (articles 241 à 243) semblerait être en place tel quel. Les entreprises proches de Ben Ali ont largement utilisé ces failles pour ne pas payer les tarifs douaniers à l'importation. 27% des importations tunisiennes sont admises sous ce régime, ce qui correspond à 1/3 des déclarations douanières.

Par ailleurs, la contrebande représenterait 25% de la consommation nationale tunisienne du transport routier en essence et gasoil à provenance des pays limitrophes (Algérie et Lybie).

386. Il n'y a pas de système d'évaluation des risques qui permettrait de mieux appréhender le phénomène de la corruption et de vérifier l'efficacité des instruments et mécanismes existants. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé (i) **d'appliquer systématiquement une approche des risques adéquate et coordonnée afin d'accroître l'efficacité des systèmes de contrôles** ; (ii) **de mettre en place des manuels de procédures visant à réduire les risques et vulnérabilités** ; et (ii) **de continuer les efforts visant à mettre en place la dématérialisation des procédures douanières qui instaurerait plus de célérité et de transparence**.

387. Les catégories et grades des agents de l'administration des douanes sont les suivantes :

Catégorie		Grade	Sous-catégorie
1. Officiers des douanes	A		
- officier général		Général	A1
- officiers supérieurs		Colonel-major, colonel, lieutenant-colonel, commandant	A1
- officiers subalternes		Capitaine, lieutenant, sous-lieutenant	A1 et A2
2. Sous-officiers des douanes	B, C	Adjudant-chef, adjudant, sergent-major, sergent	B et C
3. Auxiliaires des douanes	D	Caporal-chef, caporal	D
4. Autres	A, B, C, D	contractuelles, médicales et paramédicales, ouvriers...	A1, A2, B, C, D

Recrutement, carrière et conditions de service

388. Les grades cibles de recrutement sont :

Grade	Niveau	Age min/max
Lieutenant catégorie A1	Master ou ingénieur	20/27
Lieutenant A2	Licence	20/26
Sergent C	2ème année accomplie du deuxième cycle de l'enseignement secondaire	20/24
Caporal D	2ème année accomplie du premier cycle de l'enseignement secondaire	20/22

389. Les modalités de recrutement sont soit par voie de concours (interne ou externe) soit par voie directe suivant les besoins de l'administration des douanes et conformément à la réglementation en vigueur (conventions, textes législatifs et réglementaires). Une priorité est donnée aux sortants avec succès des écoles telles que l'école nationale de l'administration, les académies militaire et navale, l'institut d'économie douanière et fiscale et tout autre établissement défini par le ministre des finances. Les autres grades (sergent-major, adjudant, adjudant-chef, lieutenant A2, capitaine, commandant, lieutenant-colonel, colonel, colonel-major et général) sont sujets à une nomination directe (sauf pour l'adjudant et l'adjudant-chef et le caporal-chef) ou intervenant suite à un examen professionnel, concours interne ou période de formation.

390. Les conditions de recrutement lors d'un concours externe sont les conditions générales qui sont définies par l'article 27 de la loi n°95-46 du 15 mai 1995 portant statut général des agents des douanes (dénommée ci-après « statut général des agents des douanes ») : nationalité,

jouissance des droit civiques et bonne moralité, régularité au regard des obligations du service national, âge minimum de 20 ans, conditions d'aptitude physique et mentale exigées, l'agrément du Ministre des finances.

391. Les autres conditions et le mode de recrutement, le pourcentage des emplois à pourvoir réservé à chaque grade, ainsi que les conditions de stage, de titularisation, de nomination et de promotion sont fixés par le statut particulier de chaque corps des agents des douanes.
392. Les dispositions du titre III du statut particulier des agents des douanes (décret n°96-2311 du 3 décembre 1996, articles 18 à 20, 30 et 39) définissent des conditions spéciales supplémentaires pour les différents grades :
- sous-lieutenant – maîtrise ou licence ou diplôme équivalent, âge de 27 ans au plus en début de l'année en cours ;
 - lieutenant catégorie A – mastère ou diplôme équivalent ou diplôme national d'ingénieur, âge de 28 ans au plus en début de l'année d'ouverture du concours ;
 - sergent – dans la limite de 80% par voie de concours externe, niveau de la deuxième année accomplie du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou diplôme équivalent ;
 - caporal – niveau de la deuxième année accomplie du premier cycle de l'enseignement secondaire ou diplôme équivalent, âge de 22 ans au plus.
393. En outre, les autorités indiquent les conditions de participation avec succès à un concours d'entrée sur épreuves et le fait d'être en situation de célibataire. Des épreuves d'admissibilité et d'admission sont effectuées pour ces catégories.
394. La nomination des agents des douanes se fait par arrêté du Ministre des finances ou par décret en fonction des grades.
395. Le contrôle de l'intégrité de l'agent des douanes est assuré aussi bien en interne qu'en externe au cours de l'exercice de ses fonctions. Les agents des douanes doivent, avant l'exercice de leurs fonctions, prêter serment devant le président du tribunal de première instance.
396. L'avancement se fait par voie de promotion qui est l'accession au grade immédiatement supérieur à celui dont l'agent est désigné ou est titulaire. L'article 31 du statut général prévoit deux modalités : à la suite d'un concours interne, d'un examen professionnel ou d'un cycle de formation organisé par l'administration ; et au choix au profit des agents inscrits sur la liste d'aptitude arrêtée annuellement par le Ministre chargé des Finances après avis du conseil d'honneur du corps des agents des douanes concerné. La liste d'aptitude est établie en tenant compte d'une série de considérations, dont notamment la valeur professionnelle de l'agent, la moyenne des notes professionnelles attribuées à l'intéressé durant les trois dernières années précédant l'année au titre de laquelle la liste d'aptitude est établie (évaluation), des cycles de formation suivis et des résultats obtenus ainsi que l'ancienneté dans le grade.
397. Néanmoins, l'article 32 prévoit une promotion exceptionnelle qui relève du seul ressort du Ministre des finances. Elle permet d'attribuer, à titre exceptionnel et une seule fois dans la carrière, un grade immédiatement supérieur, aux agents des douanes qui se distinguent par leur courage, leur dévouement à la cause publique ou leur exceptionnelle compétence, y compris les agents grièvement blessés ou décédés lors de l'accomplissement d'une tâche qui leur a été ordonnée.

398. Les agents des douanes peuvent être placés dans l'une des positions suivantes : l'activité, le détachement, la disponibilité et sous les drapeaux.
399. Les agents des douanes peuvent être mutés sur leur demande ou pour nécessité de service du corps dont ils relèvent à un autre corps de l'administration des douanes. Les agents des douanes sont tenus d'exécuter les décisions relatives à leurs mutations. En cas de mutation pour l'intérêt du service, l'administration prend en charge les dépenses résultant du déplacement des membres de la famille, des meubles et des effets. La mutation d'un corps d'activité à un autre corps au sein de la douane est prononcée par arrêté du Ministre chargé des Finances conformément aux dispositions fixées par le statut particulier propre à chaque corps (articles 13 et 74 de la loi n°95-46).
400. Le détachement est la position de l'agent des douanes titulaire qui, placé hors de son corps d'origine, continue à appartenir à ce corps et à y bénéficier de ses droits à l'avancement, à la promotion et à la retraite. Le détachement est prononcé sur demande de l'agent des douanes ou d'office. Il appartient au Ministre chargé des Finances de détacher par arrêté l'agent des douanes auprès d'une administration publique ou collectivité locale ou établissement public ou semi-public sur proposition du chef de l'administration concernée et sur demande de l'agent et ce, pour une durée maximale de 5 ans. Le détachement de l'agent des douanes peut être prononcé d'office auprès d'un autre corps des agents des douanes par arrêté du Ministre chargé des Finances pour une période d'une année renouvelable une seule fois ou sur sa demande pour une période maximale de 5 ans renouvelable. Lorsqu'il est mis fin au détachement, l'agent est obligatoirement réintégré dans son corps d'origine et réaffecté à un emploi correspondant à son grade. Il a priorité pour être affecté à l'emploi qu'il occupait avant son détachement.
401. La disponibilité est la position de l'agent des douanes titulaire qui, placé hors de l'administration, continue d'appartenir à son corps d'origine sans conserver pour autant ses droits à l'avancement, à la promotion et à la retraite. Elle peut être prononcée pour raisons de santé. L'agent est mis en disponibilité par arrêté du Ministre chargé des Finances. La mise en disponibilité est prononcée soit d'office, soit à la demande de l'agent concerné. L'agent des douanes conserve les droits acquis dans son corps d'origine à la date où la mise en disponibilité a pris effet.
402. La cessation définitive des fonctions entraînant la perte de la qualité d'agent des douanes résulte de la démission définitivement acceptée ; du licenciement ; de la révocation ; et de la mise à la retraite. La démission, qui a d'effet si elle est acceptée par le Ministre chargé des Finances, ne peut résulter que d'une demande écrite de l'agent marquant sa volonté non équivoque et inconditionnelle de quitter définitivement son emploi dans l'un des corps des agents des douanes. L'acceptation de la démission la rend irrévocable. La révocation est l'exclusion définitive des fonctions avec maintien du droit à la pension de retraite qu'elle soit complète ou proportionnelle.
403. Les agents des douanes bénéficient d'une rémunération comprenant le traitement, les différentes indemnités et avantages en nature et les allocations familiales. Toute compensation, indemnité ou avantage de quelque nature que ce soit doit faire l'objet d'un décret. La rémunération brute mensuelle (salaire de base et indemnité) d'un agent des douanes varie entre 880 DT pour le caporal, 965 DT pour le sergent, 1 380 DT pour le sous-lieutenant (A2) et 1 402 DT pour le lieutenant (A2). Outre le traitement mensuel, les agents des douanes bénéficient d'une prime spécifique annuelle de recouvrement qui varie entre 0 et 4 000 Dinars selon les recettes douanières annuelles encaissées et en fonction du rang du poste occupé et des grades, ainsi qu'une prime de rendement trimestrielle dont le montant annuel ne dépasse pas les 720 Dinars.

Les agents jouissent encore d'une prime mensuelle au titre des heures supplémentaires plafonnée à 55 D/mois (à l'exception des officiers occupant des emplois fonctionnels).

404. Quant aux avantages, des indemnités spécifiques sont applicables et varient en fonction des grades : l'indemnité Sahara (entre 15 à 40 DT par mois) ; l'indemnité pour les brigades de surveillance et des recherches (entre 36 à 100 DT par mois), l'indemnité des postes avancés (entre 25 à 60 DT par mois) ; l'indemnité de spécialité (entre 36 à 85 DT par mois) et l'indemnité de logement (10 DT par mois). Il est à souligner également que la mutuelle des agents des douanes (créée en vertu de la loi n°89-53 du 14 mars 1989) joue un rôle considérable en matière d'appui, d'assistance et de soutien social à tous les agents à travers la fourniture des aides sociales (aides scolaires, fêtes de l'Aïd,...) ainsi que l'octroi de prêts (achat logement, achat voiture, lotissement,...).
405. La DGD a prévu un système de rotation régulière et périodique de son effectif à travers une note administrative. La rotation peut être soit facultative suite à la demande de l'intéressé ayant passé au moins 3 ans de travail effectif dans son ancien poste, soit obligatoire et systématique après avoir passé 5 ans de travail effectif dans le poste post-postulé.
406. Toutefois les dispositions de la note administrative précitée au paragraphe ci-dessus sont générales et s'appliquent à tous les agents des douanes sans aucune considération spécifique pour les postes ou services vulnérables. De même, il arrive que ses dispositions ne soient convenablement appliquées et se trouvent entachées de certaines dérogations arbitraires. C'est pourquoi, il est recommandé **que les règles relatives à la rotation, en particulier pour les services et postes vulnérables, s'appliquent de manière uniforme, sans dérogation discrétionnaire.**

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

407. Actuellement, la DGD ne dispose pas d'un code d'éthique sectoriel et spécifique. Toutefois, les agents des douanes sembleraient être soumis aux dispositions prévues par le code de conduite et de déontologie de l'agent public (CCDAP) approuvé par le décret n°4030 du 4 octobre 2014.
408. [Voir également la section de ce rapport sur l'administration publique].
409. En conséquence, il est recommandé **d'adopter des règles éthiques et déontologiques propres et appropriées pour les agents des douanes.**
410. Le statut général des agents des douanes ne prévoit ni des mesures et des mécanismes spécifiques pour la prévention des conflits d'intérêts ni de structure spéciale pour le traitement des situations des conflits d'intérêts au sein du système douanier. Cette carence est due à l'absence d'un cadre légal spécifique qui définit et règlemente les conflits d'intérêts en Tunisie. Cette notion demeure toujours floue et confuse.
411. La manifestation des cas de conflits d'intérêts est essentiellement anticipée à travers la sensibilisation des agents des douanes. On peut souhaiter avoir une instance auprès de laquelle les agents de douanes peuvent se consulter en cas de doute ou clarification concernant les conflits d'intérêts.

Interdiction ou limitation de certaines activités

412. Il est interdit aux agents des douanes lors de l'exercice de leurs fonctions et dans leur vie privée, d'accomplir tout ce qui est susceptible de porter atteinte à la réputation de la douane et ils sont tenus en toutes circonstances de respecter l'autorité de l'Etat. Les interventions, intercessions, entremises ou démarches portant atteinte à la loi et entraînant un acte susceptible de constituer ou d'être considéré comme une pression morale ou matérielle sur autrui leurs sont interdites.

Cadeaux

413. [Voir la section de ce rapport sur l'administration publique].

Incompatibilités et activités accessoires

414. L'interdiction des activités accessoires est prévue par les dispositions du statut général. Aux termes de l'article 14 du statut général, il est formellement interdit aux agents des douanes d'exercer soit par eux-mêmes soit par l'intermédiaire d'autrui une activité commerciale de quelque nature que ce soit. A l'exception de la recherche scientifique et de la création artistique et littéraire, il leur est également interdit d'exercer toute activité privée rétribuée. Il est interdit aux agents des douanes bénéficiaires d'un congé de se livrer à une activité rémunérée sous peine des sanctions prévues par l'article cinquante-trois (53) du présent statut général (article 38).

415. La loi a aussi prévu des restrictions quant aux relations familiales. Aux termes de l'article 6 du statut général, les agents des douanes doivent, avant de contracter mariage, obtenir l'autorisation préalable du Ministre chargé des Finances. Pour l'obtention de cette autorisation, ils doivent lui fournir les renseignements sur l'identité du futur conjoint et sur la profession ou l'activité lucrative exercée par ce dernier. En cas de mariage sans autorisation, l'agent des douanes est réputé démissionnaire. Les agents des douanes doivent informer le Ministre de tout changement intervenu après le mariage, dans la profession ou l'activité du conjoint. Il sera ordonné aux agents par écrit, de faire cesser l'activité professionnelle de leur conjoint lorsque cette activité est de nature à porter atteinte à la réputation du corps ou à constituer une équivoque préjudiciable aux fonctions exercées par l'agent. En outre et conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n°95-46 du 15 mai 1995 portant statut général du corps des agents des services des douanes, les agents des douanes sont tenus de résider au lieu d'exercice de leurs fonctions. Ils ne peuvent être exemptés de cette obligation que par autorisation exceptionnelle et provisoire du ministre de tutelle. Ils ne peuvent également quitter le territoire national que sous autorisation préalable.

416. Il est interdit aux agents des douanes, quelles que soient leurs positions, d'avoir, par eux-mêmes ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle du Ministère des Finances ou liée avec celui-ci par contrat, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

417. Il est également interdit aux agents des douanes d'adhérer à des partis et organisations à caractère politique ou de s'adonner à toute activité similaire. Par ailleurs, la grève est strictement interdite à tous les agents des douanes.

Restrictions postérieurs à la cessation des fonctions

418. Les agents des douanes demeurent liés par l'obligation de discrétion professionnelle même après la cessation définitive de l'exercice de leurs fonctions. Le Code pénal interdit pour une période de cinq ans toute activité rémunérée dans le secteur privé si celle-ci est liée aux fonctions antérieurement exercées par la personne dans l'administration.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

419. Concernant la communication avec des tiers, toute révélation orale ou écrite d'un secret et tout détournement ou communication à des tiers, de pièces ou documents concernant la douane, sont interdits.
420. Quant aux informations confidentielles, indépendamment des dispositions prévues par le code pénal en matière de secret professionnel, les agents des douanes sont tenus à l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits, informations et documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Les agents des douanes ne peuvent se voir lever l'interdiction liée à la discrétion professionnelle que par autorisation expresse du Ministre chargé des Finances.
421. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **(i) de mettre en place des règles et procédures efficaces et spécifiques tendant à la prévention des conflits d'intérêts, l'interdiction des cadeaux et d'autres avantages indus et la prévention de la corruption ; et (ii) de dispenser des cycles de formation initiale et continue ciblée aux agents des douanes en matière de réglementation et de mise en œuvre des règles éthiques, de prévention des conflits d'intérêts et de la corruption.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

422. Même si quelques interlocuteurs prétendent que les agents des douanes sont couverts par les dispositions de la loi n°87-17 du 10 avril 1987, relative à la déclaration sur l'honneur des biens des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics à cause du libellé de son article premier, alinéa 2 « les agents de l'administration fiscale », l'équipe d'évaluation a des doutes et n'a pas pu recevoir des éléments probants supplémentaires.
423. Les autorités admettent que le système de déclaration de patrimoine et des biens n'a jamais fonctionné s'agissant des agents des douanes.
424. Pour plus d'information sur le système de déclaration de patrimoine, y compris la recommandation, voir la section de ce rapport sur l'administration publique.

Signalement de la corruption

425. Les agents des douanes sont tenus de signaler les cas de corruption dont ils sont témoins au sein du service. Un rapport écrit est rédigé par l'agent et transmis au chef hiérarchique. L'affaire est en principe traitée par les services habilités, en l'occurrence le bureau de sécurité douanière, la direction de l'inspection douanière ou la direction des enquêtes douanières suite à une habilitation écrite émanant du directeur général. Il s'agit d'une structure de type militaire basée sur le contrôle hiérarchique immédiat. Il n'y a pas des mécanismes mis en place pour encourager et protéger les agents des douanes dans les cas de signalement de corruption. C'est pourquoi et tenant compte des initiatives en la matière qui sont en cours, il est recommandé **de mettre en**

place des mécanismes appropriés relatifs à la protection des lanceurs d'alerte dans l'administration des douanes et d'encourager la dénonciation des actes de corruption.

Sanctions et procédures disciplinaires

426. Le pouvoir disciplinaire appartient au Ministre des finances, qui peut déléguer cette compétence au Directeur Général des douanes conformément aux dispositions des statuts particuliers. Les sanctions disciplinaires, qui peuvent être prononcées contre les agents des douanes sont de deux degrés.
- Les sanctions du 1^{er} degré sont : l'avertissement; le blâme; le déplacement d'office; l'arrêt simple; l'arrêt de rigueur; la radiation du tableau d'avancement; l'exclusion temporaire pouvant entraîner soit la réduction de 3/4 du salaire mensuel, soit la privation de toute rémunération, pour une durée ne pouvant excéder deux mois.
 - Les sanctions du 2^{ème} degré sont : l'abaissement d'un ou de deux échelons même si cela entraîne une rétrogradation; l'exclusion temporaire pour une période n'excédant pas 6 mois avec réduction de 3/4 du salaire mensuel à l'exception des allocations familiales qui sont allouées intégralement; la rétrogradation; la révocation sans suspension des droits à pension de retraite.
427. Les sanctions du 1^{er} degré sont prononcées par décision motivée, et sans consultation du conseil d'honneur propre au corps auquel appartient l'agent incriminé. Les sanctions du 2^{ème} degré sont prononcées par décision motivée après consultation du conseil d'honneur compétent qui exerce les attributions du conseil de discipline et conformément aux procédures fixées par le statut particulier à chaque corps. Il est à noter qu'en dehors de ses compétences en matière de titularisation, notation et avancement, le conseil d'honneur des douanes joue son rôle également en matière de discipline et suppression des sanctions disciplinaires.
428. Quant à la procédure disciplinaire, l'agent est traduit devant le conseil d'honneur par un rapport écrit émanant de l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire qui indique les faits reprochés et les circonstances.
429. Aussitôt que l'action disciplinaire est engagée à son encontre devant le conseil d'honneur, tout agent des douanes a le droit de consulter toutes les pièces et documents relatifs à l'inculpation et d'en recevoir une copie. En outre, il a le droit de consulter son dossier personnel. Cette consultation se fait sur place et en présence d'un représentant de l'administration. L'agent peut présenter devant le conseil d'honneur des observations écrites ou verbales, citer des témoins et se faire assister d'une autre personne qu'il choisit pour le défendre. Le droit de citer des témoins appartient également à l'administration. Le conseil d'honneur fixe les délais nécessaires à ces différentes opérations et ce, en tenant compte des dispositions des articles cinquante-six (56) et cinquante-sept (57) du présent statut général (article 54 du statut général des agents des douanes).
430. Au vu du rapport écrit et compte tenu des observations écrites présentées par les parties et des déclarations verbales de l'agent, du défenseur et des témoins et sur la base des résultats de l'enquête à laquelle il pourra être procédé, le conseil d'honneur émet un avis motivé concernant la sanction disciplinaire et le transmet au Ministre chargé des finances. En cas de poursuites contre l'agent devant un tribunal répressif, le conseil d'honneur peut décider qu'il y a lieu de surseoir à émettre son avis jusqu'au prononcé d'un jugement définitif. Le jugement rendu par les tribunaux répressifs compétents ne lie pas l'administration dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire, sauf dans le cas où l'effet de ce jugement prive l'agent de ses droits civiques (article 55).

431. Par dérogation, la révocation d'un agent des douanes sera prononcée sans consultation du dossier et sans l'avis du conseil d'honneur des douanes, lorsqu'il a fait l'objet d'une condamnation définitive à une peine pour crime, ou d'une condamnation à une peine d'emprisonnement notamment pour délit commis contre la sûreté de l'Etat, ou délit de rébellion, abus de responsabilité ou de commandement ou abus de fonctions, faux témoignage, vol, abus de confiance, dénonciation calomnieuse, diffamation, attentats aux bonnes mœurs ou pour délit commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (article 56).
432. En cas de faute grave commise par un agent des douanes, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être immédiatement suspendu de ses fonctions avec privation de ses émoluments au besoin et ce, par ordre de son chef direct, à charge pour ce dernier de se référer aussitôt au Ministre chargé des finances qui prendra la décision voulue. Lorsque la faute commise constitue un délit ou un crime et notamment lorsqu'il s'agit de corruption, de détournement de deniers publics, d'usage de faux ou de violation du secret professionnel, le Ministère Public doit être saisi sans délai. La situation de l'agent suspendu doit être définitivement réglée dans le délai de quatre (4) mois à compter du jour où la décision de suspension a pris effet (article 57).
433. Si à l'expiration du délai de quatre (4) mois aucune décision n'a été prise et aucun jugement n'a été prononcé sur l'affaire concernant cet agent, ou qu'aucune sanction ne lui est infligée, celui-ci perçoit à nouveau l'intégralité de ses émoluments et a droit au remboursement de l'intégralité de ses émoluments ainsi qu'à sa réintégration dans ses fonctions. Toutefois, lorsque l'agent suspendu fait l'objet de poursuites pénales, sa situation n'est définitivement réglée qu'après que le jugement ou la décision rendue par la juridiction saisie soit devenu définitif. Lorsque l'effet de la décision définitive du tribunal prive l'agent de ses droits civiques, celui-ci sera révoqué de ses fonctions.

Formation

434. L'école nationale des douanes a pour mission la formation des agents des douanes de tous grades en matière de technique douanière et de préparation militaire. Elle organise aussi des cycles de recyclage et de perfectionnement au profit des agents. Elle est chargée de toutes les études et recherches à caractère douanier. En outre, la douane tunisienne dispose d'un centre de formation spécialisée (centre de formation cynophile), ainsi que des centres régionaux de formation.
435. La formation initiale dure 12 mois pour les officiers élèves, 6 mois pour les sous-officiers élèves et 5 mois pour les auxiliaires nouvellement recrutés. Au cours des dernières années, la Direction générale des douanes avec l'appui de l'Organisation mondiale des douanes a réussi à développer et à mettre en place sa propre plateforme de formation à distance (e-learning). Ainsi, des cycles de formation périodiques sont organisés au profit des auditeurs sur tout le territoire tunisien.
436. L'article 15 de l'arrêté du ministre de l'économie et des finances du 17 septembre 2014, fixant le régime et les programmes de formation de base destinée aux élèves officiers pour l'obtention du diplôme des études douanières à l'école nationale des douanes, régit la formation initiale. La formation initiale aux élèves officiers s'étale sur 20 heures. Elle est de 15 heures pour les sous-officiers. De nature régulière et obligatoire, elle contient également un contenu relatif au CCDAP, conflits d'intérêts, déclaration de patrimoine et cadeaux. Afin de sensibiliser les agents des douanes aux risques et conséquences de la corruption, un module de formation spécifique au

code de conduite et de déontologie des agents publics est dispensé dans le cadre de la formation initiale destinée aux élèves officiers.

437. La formation continue qui est facultative dure 4 jours. Des ateliers et séminaires de sensibilisation en CCDAP sont également organisés (en moyenne 2 jours). La formation à distance dure 3 jours. Des activités de sensibilisation sur le contenu du code en question et sur l'éthique et la prévention de la corruption sont aussi organisées dans le cadre de la formation continue au sein de l'Ecole nationale des douanes à travers des séances d'animation et d'échanges qui s'étalent sur 4 jours. Au total, 3 456 agents, tous grades confondus, ont bénéficié de ces actions durant les années 2015 et 2016.

Supervision et mesures d'application

438. Toute faute personnelle ou toute négligence grave commise par un agent des douanes dans l'exercice de ses fonctions l'expose à la responsabilité disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.
439. Concernant les infractions pénales, sont du ressort des tribunaux militaires compétents, les affaires impliquant les agents des douanes pour des faits survenus au cours ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions qui ont trait à la sécurité de l'Etat et ce lors du contrôle des frontières et de la lutte contre la fraude. Les autres affaires sont du ressort des tribunaux compétents du droit commun.
440. Les autorités ont fourni les informations statistiques suivantes :

Répartition des actions disciplinaires selon le grade :

Année	2010	2011	2012	2013	2014
Officiers	35	10	30	53	55
Sous-officiers	170	39	130	97	103
Auxiliaires des douanes	28	9	22	25	34
Total	233	58	182	175	192
% par rapport à l'effectif global	3.85	0.89	2.78	2.69	2.77

Répartition des actions disciplinaires selon la nature des fautes commises :

Année	2010	2011	2012	2013	2014
Absences irrégulières	26	24	54	39	35
Manquement aux obligations professionnelles	55	13	36	43	42
Corruption	42	3	24	23	28
Infractions de droit commun	51	3	31	33	51
Indisciplines	59	15	37	37	36
Total	233	58	182	175	192
% (corruption/total)	18.0	5.2	13.3	13.1	14.6

Sanctions disciplinaires du 1^{er} degré :

Année	2010	2011	2012	2013	2014
Avertissement	45	10	38	41	42
Blâme	55	13	36	43	42
Déplacement d'office	1	0	0	0	1
Radiation du tableau d'avancement	0	0	0	0	0
Exclusion temporaire pour une durée ≤ à 2 mois	33	6	6	8	12
Total	134	29	80	92	97

Sanctions disciplinaires du 2^e degré :

Année	2010	2011	2012	2013	2014
Abaissement d'un ou de deux échelons	0	0	0	0	0
Exclusion temporaire pour une durée ≤ à 6 mois	10	6	9	12	7
Rétrogradation	0	0	0	0	3
Révocation	4	2	9	16	5
Total	14	8	18	28	15
Affaires ajournées	27	18	31	17	37
Affaires classées (sans suite)	22	5	11	6	10

	2012	2013	2014
a) Le nombre d'actes disciplinaires à l'encontre des agents des douanes	182	175	192
b) Le nombre d'actes disciplinaires à l'encontre des agents des douanes dans le contexte des mesures préventives anti-corruption (révélation de conflit d'intérêt, discordances dans les déclarations de patrimoine, interdiction ou limitation de certaines activités, etc.)	2	1	1
c) Le nombre des condamnations des agents des douanes pour des actes liés à la corruption	4	3	8

Conseils, formation et sensibilisation

441. Conformément à l'article 44 du décret n°96-231 du 3 décembre 1996, fixant le statut particulier du corps des agents des services douaniers, tel que modifié et complété en dernier par le décret n°2016-512 du 30 avril 2016, le conseil d'honneur des douanes en tant qu'organe représentatif et consultatif, est habilité à émettre des avis sur toutes les questions touchant au prestige, à l'honneur ou au moral de la douane, à établir à titre annuel, le « tableau d'honneur » où sont inscrits les agents appartenant au corps et qui se distinguent par leur activité, leur compétence, leur courage ou leur dévouement à la cause publique, et proposer l'attribution des distinctions honorifiques.

2.4. Administration publique

Portée générale

442. La Constitution et les lois respectives établissent le cadre légal applicable à l'administration publique. Aux termes de l'article 15 de la Constitution, l'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficience et de responsabilité.
443. Par ailleurs, la loi n°83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif (ci-après « Statut général des fonctionnaires de l'Etat »)⁵⁹ a consolidé le principe de neutralité du fonctionnaire de l'Etat dans son article 5. Les statuts particuliers qui sont pris sous forme de décret fixent pour chaque catégorie de personnel les modalités d'application du Statut général.
444. Il n'existe pas de définition de l'autorité publique et de l'administration dans la législation actuelle tunisienne. Cependant, il ressort du statut général des fonctionnaires, que l'administration publique inclut les administrations centrales de l'Etat et leurs services dépendants, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif, à l'exception des établissements publics à caractère industriel et commercial.
445. S'agissant de la simplification des procédures administratives, dans le cadre du Programme d'Appui à la Relance (PAR II) convenu entre le gouvernement Tunisien, d'une part, et la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, l'Union Européenne et l'Agence Française de Développement, d'autre part, le Ministère des finances a mis en œuvre un projet pilote qui porte sur l'adoption et la mise en œuvre d'un processus participatif entre les services publics concernés et le secteur privé de simplification des formalités fiscales et douanières en attendant sa généralisation à l'ensemble des structures administratives ayant une relation directe avec le domaine des affaires. Au cours de la première étape, au total 446 formalités ont été inventoriées et évaluées par les groupes de service réparties par structure administrative comme suit : - 33 formalités (7%) relèvent de la DGCPD (Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement), - 159 formalités (36%) relèvent de la DGI (Direction générale des impôts), et - 254 formalités (57%) relèvent de la DGD (Direction générale des douanes).
446. Les résultats enregistrés jusqu'à présent portent entre autres sur : - la simplification de près de 77% des formalités actuelles soit 346 formalités ; - la suppression de 30 formalités ; - la conservation dans l'état actuel de 70 formalités soit 16% des formalités évaluées et ce pour les différents motifs invoqués au niveau du rapport. Un registre électronique des formalités fiscales et douanières a été créé et mis en ligne ; il est entré en vigueur conformément à la décision du ministre des finances du 21 octobre 2013.

⁵⁹ Le présent statut général s'applique à tous les personnels employés, à quelque titre que ce soit dans les Administrations Centrales de l'Etat et services qui en dépendent, les collectivités publiques locales ou les établissements publics à caractère administratif.

Toutefois, il ne s'applique pas aux magistrats, aux personnels militaires et de sécurité, et aux personnels des établissements publics à caractère industriel et commercial, qui sont régis par des textes particuliers.

Politique anti-corruption

447. [Pour plus d'informations, voir les paragraphes 33 au 39 de ce rapport plus haut].

Transparence

Libre accès aux informations

448. L'article 32 de la Constitution dispose que L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information. En outre, L'État œuvre en vue de garantir le droit d'accès aux réseaux de communication.
449. Le décret-loi n°2011-41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, tel que modifié et complété par le décret-loi n°2011-54 du 11 juin 2011, définit les principes et règles régissant l'accès aux documents administratifs des organismes publics et permet sous certaines conditions à toute personne (physique ou morale) de réclamer à l'administration les documents qu'elle détient. Cependant, ce texte n'a pas pu devenir opérationnel en raison notamment de l'absence d'un organe de suivi et de recours en la matière.
450. Près de cinq ans après l'adoption de ce décret-loi, une nouvelle loi relative à l'accès à l'information a été promulguée. La loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit à l'accès à l'information⁶⁰ vise à garantir le droit de toute personne physique ou morale d'avoir accès à l'information dans le but d'obtenir l'information recherchée, promouvoir les principes de transparence et de responsabilité, notamment en ce qui concerne la gestion du service public, l'amélioration de la qualité du service public et le renforcement de la confiance envers les organismes publics, l'amélioration de la participation du public dans l'élaboration des politiques publiques, leur suivi et leur évaluation ainsi que le développement de la recherche scientifique. La loi s'applique à tout organisme public central, régional et local, y compris les instances juridictionnelles et constitutionnelles. Elle est également applicable aux personnes de droit privé chargées d'une mission de service public et aux organisations, associations et à tous les organismes bénéficiant d'un financement public.
451. Certaines informations font l'objet d'une divulgation proactive⁶¹ sur un site web et mise à jour au moins une fois tous les trois mois, d'autres le sont sur demande de l'intéressé. Les demandes d'accès à l'information ne peuvent être rejetées que lorsqu'elles portent atteinte à la sécurité publique ou la défense nationale ou aux relations internationales ou aux droits d'un tiers dans la protection de sa vie privée, ses données personnelles ou sa propriété intellectuelle. Ces domaines ne sont pas considérés comme des exceptions absolues au droit d'accès à l'information. Ils sont soumis à l'appréciation du préjudice et de l'intérêt général en tenant compte du principe de proportionnalité. Le droit d'accès à l'information ne s'applique pas non plus aux données liées à l'identité des personnes ayant fourni des informations en vue de dénoncer des abus ou des cas de corruption (articles 24 et 25).
452. Le dépôt de la demande se fait soit, directement auprès de l'organisme concerné avec délivrance obligatoire d'un récépissé, soit par lettre recommandée, soit par fax ou par courrier électronique avec accusé de réception. Le demandeur d'accès à l'information n'est pas tenu de mentionner

⁶⁰ Le rejet par le gouvernement des modifications opérées sur le texte du projet par la commission des droits et libertés à la lumière des recommandations de la société civile a retardé l'adoption du projet pour une durée de plus d'une année.

⁶¹ Les organismes soumis aux dispositions de la présente loi doivent, d'une manière proactive, publier les informations ayant fait l'objet d'au moins deux demandes répétitives.

les motifs ou l'intérêt justifiant sa demande dans la demande d'accès d'information. Le délai légal de réponse est de 20 jours ou de 10 jours en cas de consultation. Alors que l'accès à l'information est en principe gratuit, des frais peuvent être exigés mais doivent se limiter à couvrir les coûts réels. La loi prévoit la désignation des responsables d'accès à l'information et des suppléants dans tout organisme pour assurer sa mise en œuvre.

453. Le défaut de réponse de l'organisme concerné, dans les délais prévus vaut décision implicite de rejet et ouvre la voie de recours contre la décision de l'organisme. En cas de rejet de la demande, la décision doit être motivée. Un recours auprès du chef de l'organisme concerné est possible dans les 20 jours qui suivent la notification de la décision. Le demandeur peut former directement un recours contre la décision de l'organisme concerné devant l'Instance d'accès à l'information qui est une autorité publique autonome et inclut un conseil de 9 membres et un secrétariat permanent⁶². L'Instance statue sur le recours dès que possible dans un délai ne dépassant pas les 45 jours à compter de la date du recours. Sa décision est contraignante pour l'organisme concerné. Le demandeur d'accès ou l'organisme concerné peuvent interjeter en appel la décision de l'Instance d'accès à l'information auprès du Tribunal administratif.
454. La loi prévoit une sanction d'amende allant de 500 dinars jusqu'à 5 000 dinars à l'encontre de quiconque entrave intentionnellement l'accès à l'information au sein des organismes soumis aux dispositions de la présente loi (article 57). En outre, tout agent public qui ne respecte pas les dispositions de cette loi organique, est passible de poursuites disciplinaires conformément à la législation en vigueur (article 58).
455. L'accès libre à l'information est notamment facilité pour le public par la mise à la disposition des sites web : « Portail du ministère des finances », le « e-jibaya » et « www.data.gov.tn ».
456. Concernant les consultations publiques, la méthodologie adoptée par l'administration fiscale dans le cadre de l'élaboration du projet de la réforme fiscale, les projets des lois des finances et les interprétations des notes communes avant leur approbation et diffusion par le conseil national de fiscalité consiste à faire participer les différents intervenants de la société civile à travers une large consultation nationale (UGTT, UTICA, OECT, compagnie des comptables, CONECT, ordre des avocats, chambre nationale des conseillers fiscaux...).
457. Un site internet dédié aux consultations publiques « www.consultations-publiques.tn » a été mis en place. Un projet de décret gouvernemental organisant les consultations publiques est en cours d'élaboration et fait lui-même l'objet d'une consultation publique.
458. Suite à son adhésion à l'Open Government Partnership⁶³, la Tunisie, par le biais de son Plan d'action de septembre 2014, s'est engagée à notamment renforcer la transparence de l'administration publique. Un premier rapport a été soumis en 2014 alors qu'un nouveau rapport est attendu en 2016.
459. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que la communication entre l'administration et les citoyens est plutôt formelle et cloisonnée. Par ailleurs, elle reste limitée entre les administrations également. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **(i) de prendre des mesures**

⁶² Une telle autorité faisait défaut selon le cadre légal antérieur comme déjà relevé plus haut. Voir également la note de bas de page n°23 (plus haut) sur la date d'entrée en vigueur de ce texte.

⁶³ Open Government Partnership (OGP) est une initiative multilatérale qui vise à assurer des engagements concrets de la part des gouvernements afin de promouvoir la transparence, renforcer le rôle des citoyens, lutter contre la corruption et exploiter les nouvelles technologies pour renforcer la gouvernance. Lancée depuis septembre 2011 par 8 gouvernements fondateurs, l'initiative regroupe à présent 75 Etats membres.

Voir, pour plus d'information, le lien suivant : www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tunisia%20OGP%20NAP.pdf

adéquates et fournir les moyens nécessaires pour la mise en place de l'Instance d'accès à l'information ; (ii) de dispenser une formation aux fonctionnaires responsables de l'accès à l'information et à leurs adjoints chargés de répondre aux demandes d'information en vertu de la nouvelle loi ; (iii) d'engager la responsabilité des fonctionnaires en cas de non-respect des exigences de la loi susmentionnée ; et (iv) de promouvoir le droit d'accès à l'information pour le grand public et la société civile.

Contrôle de l'administration publique

460. La Constitution de 2014 reconnaît dans son article 117 le rôle juridictionnel de la Cour des comptes au regard de la justice financière. La Cour des comptes est compétente pour contrôler la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de légalité, d'efficacité et de transparence. Elle juge la comptabilité des comptables publics. Elle évalue les modes de gestion et sanctionne les fautes y afférentes. Elle assiste le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de règlement du budget.
461. Régie par la loi n°68-8 du 8 mars 1968, la Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. Elle examine les comptes et la gestion de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises publiques ainsi que tous organismes dans lesquels l'Etat, les régions et les communes détiennent une participation à leur capital. Elle assure un contrôle de régularité, un contrôle financier ainsi qu'une évaluation de la gestion des ressources allouées aux entités contrôlées par référence à l'économie, l'efficacité et l'efficacéité.
462. La Cour des comptes juge et vérifie *a posteriori*. Elle exerce son pouvoir sur pièces et sur place. La procédure au sein de la cour est contradictoire et la délibération est collégiale. Elle exerce un pouvoir juridictionnel à l'égard des comptables publics et un pouvoir de surveillance générale à l'égard des gestionnaires des finances publiques. Les comptables publics sont sujets à des sanctions disciplinaires de la part de l'autorité hiérarchique ainsi que d'une amende de 20 à 200 dinars laquelle est prononcée par la Cour des comptes. Les agents publics sont justiciables par ailleurs de la Cour de discipline financière pour les fautes de gestion. La Cour des comptes exerce aussi depuis 2011 un contrôle sur les finances des partis politiques et le financement des campagnes électorales (voir la section respective de ce rapport). En vertu de la loi n°87-17 du 10 avril 1987 relative à la déclaration sur l'honneur des biens des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics, la Cour des comptes est seulement dépositaire des déclarations de biens reçues.
463. La Cour des comptes est rattachée administrativement à la Présidence du Gouvernement. Elle comprend : le premier président, les présidents de chambres, les présidents de sections, les conseillers, les conseillers-adjoints, le ministère public et le secrétariat général. La Cour des comptes se réunit dans le cadre des formations suivantes : l'assemblée plénière, les chambres centrales (au nombre de 9), les chambres régionales (4, Sousse, Sfax, Gafsa et Jendouba), les sections, le comité du rapport et de la programmation, la formation d'appel. Les séances des chambres et des sections ne sont pas publiques. Elle est composée de 4 chambres. L'effectif de la Cour des comptes est de 290 personnes, dont 150 magistrats.
464. Alors que dans le passé la publication de ses rapports était une option sur ordre du Président de la République (article 54 de la loi n°68-8), la levée d'option prévue dans ce texte par le Président de la République après 2011 a permis la publication de ses rapports. La Constitution dispose que la Cour des comptes établit un rapport général annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'ARP, au Chef du Gouvernement et au président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié. La Cour des comptes établit, le cas échéant,

des rapports spéciaux pouvant être publiés. La publication depuis 2011 par la Cour des comptes des résultats de ses contrôles contribue à l'instauration d'une « culture » de reddition de comptes, et à une responsabilisation accrue des gestionnaires des deniers publics. La connaissance par les agents publics de l'existence de contrôles effectifs et efficaces peut les dissuader de pratiquer la fraude et la corruption. La publication des conclusions d'audit amplifie l'effet de dissuasion, outre qu'elle permet de mettre de précieux documents à la disposition du public. En les rendant publiques, par le biais des médias, la Cour des comptes crée un climat de transparence qui participe de manière essentielle à prévenir des cas de corruption.

465. En raison de l'insuffisance des moyens mis à sa disposition, la Cour des comptes n'est pas en mesure d'assurer un suivi systématique et suivant une périodicité raisonnable de la mise en œuvre de ses recommandations. Même si la Cour a récemment orienté ses activités de contrôle vers des domaines et opérations à risque, particulièrement vulnérables à la corruption, elle ne dispose cependant pas de ressources financières nécessaires et suffisantes pour conduire le travail qu'elle estime essentiel (89% de son budget est dédié à la masse salariale) et son autonomie financière est encore loin d'être acquise en raison notamment des ingérences possibles dans le cadre de l'élaboration et d'adoption de son budget. Le projet de loi organique relatif à la Cour des comptes, présenté par le gouvernement au parlement en juin 2016, lui empêche en l'état de solliciter les crédits nécessaires à sa mission auprès de la commission des finances de l'ARP. Le nouveau cadre légal régissant l'organisation, les attributions de la Cour des comptes, les procédures et le statut de ses magistrats devrait en principe viser à renforcer davantage son indépendance et son statut actuel en conformité avec les exigences et les avancées constitutionnelles.
466. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **(i) d'assurer que les ressources mises à la disposition de la Cour des comptes lui permettent d'assurer ses missions ; et (ii) de renforcer ses moyens (ressources humaines, financières et matérielles) et son indépendance administrative et financière.**
467. La Cour de discipline financière (CDF) est une juridiction répressive à caractère financier qui est régie par la loi n°85-74 du 20 juillet 1985. Siégeant à la Cour des comptes, elle est chargée du contrôle de la bonne gestion des ordonnateurs et sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des collectivités locales des établissements publics administratifs et des entreprises publiques et contribue ainsi à assurer la bonne gestion des deniers publics. Sont justiciables de la Cour de discipline financière les ordonnateurs secondaires de l'Etat, les ordonnateurs des établissements publics administratifs et les maires désignés par décret.
468. Le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier, rattaché auprès du Président de la République, qui est régi par la loi n°93-50 du 3 Mai 1993 et le décret n°93-906 du 19 avril 1993, est chargé de coordonner les programmes d'intervention des organes du contrôle général des services de l'Etat et des établissements publics (la Cour des comptes, les différents corps de contrôle général et les inspections ministérielles). Il assure le suivi des recommandations et conclusions mentionnées dans les rapports de contrôle ou d'inspection et propose des mesures pratiques permettant de pallier aux insuffisances. Il assure également le contrôle des rapports de la Cour des comptes. Son effectif se compose d'une dizaine de personnes.
469. Il existe trois corps de contrôles généraux de l'administration, à savoir le Contrôle général des services publics, le Contrôle général des finances et le Contrôle Général des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières. De plus, il y a une vingtaine d'inspections générales ministérielles.

470. Pour plus d'information sur ces corps et les inspections, voir plus bas dans ce chapitre la section relative aux inspections, ainsi que les paragraphes 120 à 121 et 273 à 274 plus haut, relatifs respectivement aux inspections générales dans le cadre du Ministère de la justice et du Ministère de l'intérieur.

Médiateur administratif et fiscal

471. Créée par le décret n°92-2143 du 10 décembre 1992, l'institution du Médiateur administratif auprès du Président de la République a été consolidée et élargie par la loi n°93-51 du 3 mai 1993 instituant un établissement public administratif (EPA) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière dénommé « Les services du médiateur administratif ». Le Médiateur administratif est chargé de recevoir les requêtes individuelles présentées par les personnes physiques au sujet des affaires administratives les concernant et qui sont du ressort des services de l'Etat, des collectivités publiques locales, des établissements publics, des entreprises publiques et de tout organisme investi d'une mission de service public. Il examine également les requêtes émanant des personnes morales, relatives à des questions administratives les concernant.
472. Le CDPF prévoit l'institution du Médiateur fiscal (articles 113 à 116) qui examine les requêtes individuelles des personnes physiques et des personnes morales relatives aux difficultés qu'elles rencontrent dans leurs relations avec l'administration fiscale ou du recouvrement et peut formuler des recommandations à l'administration concernée. Des requêtes administratives préalables sont requises avant la saisine du médiateur fiscal. Le Médiateur fiscal remet au ministre des finances un rapport annuel sur son activité dans lequel il consigne ses propositions et recommandations pour promouvoir la qualité des prestations de l'administration fiscale et de l'administration du recouvrement et renforcer la conciliation avec les contribuables (article 116 CDPF).

Statut, recrutement, carrière des fonctionnaires publics et mesures de prévention

473. Le nombre de fonctionnaires publics en Tunisie est de l'ordre d'environ 630 000 personnes⁶⁴. L'administration pléthorique se trouve confrontée à la nécessité de réformes. Cette augmentation a fait faire un bond de 44% à la masse salariale entre 2010 et 2014 (soit 155 687 d'agents publics supplémentaires ou 35,8%), alors qu'elle n'avait progressé que de 28% de 2006 à 2009. Les autorités font état d'une saturation de la fonction publique alors que le pays traverse des problèmes sérieux de chômage structurel.
474. En raison des événements de 2011 et de la période postérieure, le recrutement dans la fonction publique ainsi que les promotions ont fait l'objet de dérogations successives⁶⁵, de plus, le niveau de transparence présente des insuffisances dont notamment l'absence de publicité des postes vacants⁶⁶. Après la révolution, les gouvernements ont encouragé les promotions basées sur les candidatures au lieu des examens compétitifs et le mérite. En outre, le système de rémunération complexe, en dehors des déficiences structurelles ou autres, a pour conséquence la limitation de

⁶⁴ Selon de sources officielles (secrétariat général du Gouvernement) au mois de mai 2015.

Ce nombre représente un ratio 4 fois supérieur à celui du Maroc qui possède quelques 450 000 fonctionnaires ou environ 30% de plus en valeur absolue alors que la population tunisienne représente le tiers de la population marocaine.

Se référant à des propos du Premier ministre au mois de mars 2016, les medias locaux font état d'environ 800 000 employés alors que l'administration publique n'en a besoin que de 300 000.

⁶⁵ Voir à cet égard : le décret-loi n°2011-32 du 27 avril 2011 portant dispositions dérogatoires pour le recrutement dans le secteur public au titre de l'année 2011 et la loi n°2012-4 du 22 juin 2012, portant dispositions dérogatoires pour le recrutement dans le secteur public.

⁶⁶ Les avis de vacance sont délibérés entre le département fonctionnel, le Ministère des finances et la Direction générale de la fonction publique. Par ailleurs, les concours demeurent une procédure centralisée.

la mobilité entre ministères. De plus, le niveau de transparence reste à désirer surtout pour la composition des jurys de concours auquel le gouvernement a essayé de palier en édictant le décret n°2016-373 du 21 mars 2016 relatif aux dispositions dérogatoires de recrutement dans le secteur de la fonction publique au titre de l'année 2016. Son article 6 dispose que deux représentants de la société civile peuvent siéger en tant qu'observateurs dans les jurys de concours. De même, l'article 7 du même décret rappelle que tous les concours externes sont organisés et se déroulent conformément aux garanties fondamentales reconnues par la législation en vigueur et notamment les principes d'égalité, de transparence et de non-discrimination entre les sexes.

475. Cette proportion importante de recrutement et de promotion dans la fonction publique par des procédés dérogatoires ou spécifiques soulève des questions et des inquiétudes importantes à l'équipe d'évaluation. Si, au départ, les impératifs d'amélioration du climat social et du contexte spécifique pouvaient servir de justification ponctuelle aux dérogations qui ont eu lieu, la continuation de cette pratique sans respecter un cadre uniforme de règles assurant la transparence, le respect du mérite et les procédures de concours a des conséquences de plus en plus négatives sur la situation de la fonction publique actuelle.
476. C'est pourquoi, il est recommandé **(i) de renforcer la transparence et le contrôle des procédures de recrutement existantes, y compris au niveau local⁶⁷ ; (ii) de renforcer les mécanismes existants et leur mise en œuvre pour le recrutement, la promotion et l'évaluation des agents publics afin de s'assurer qu'ils soient uniformes, équitables, transparents et impartiaux ; et (iii) d'assurer que ces principes soient aussi respectés, le cas échéant, lors du recrutement des autres catégories d'employés de l'administration publique.**

Codes de déontologie/éthique

477. L'article 3 du statut général des fonctionnaires de l'Etat exige des agents publics qu'ils évitent tout ce qui pourrait compromettre la dignité de la fonction publique. Les questions relevant des normes de déontologie des agents publics sont réglementées par le Code de conduite et de déontologie de l'agent public (CCD) qui a été adopté par le Décret n°2014-4030 du 3 octobre 2014 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public⁶⁸. Le CCD s'applique à toutes les catégories d'agents publics quel que soit leur rang hiérarchique au sein de l'administration publique centrale, régionale ou locale, ainsi qu'aux agents exerçant dans les collectivités locales ou les établissements et les entreprises publics. Le Code tient compte des normes internationales d'une administration moderne et vise à satisfaire aux impératifs de la bonne gouvernance. Le Code prévoit que tout agent public soit tenu de lire le présent code de conduite et de respecter ses règles. Chaque agent public signe dans un registre tenu à cet effet, dès son recrutement, qu'il a reçu une copie de ce code de conduite et qu'il l'a lu. Les agents publics recrutés antérieurement sont tenus de régulariser leur situation durant les deux mois qui suivent la publication du présent code.

⁶⁷ L'équipe d'évaluation a été informée de la part des autorités de la création d'un nouveau ministère chargé des affaires locales et de l'environnement au sein du gouvernement actuel.

⁶⁸ L'examen du Code démontre qu'en règle générale il reprend le Code de conduite pour les agents de l'administration du Conseil de l'Europe, adopté conformément à la Recommandation n°. R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics (adoptée par le Comité des Ministres le 11 mai 2000, à sa 106^e Session). Ce Code est conçu comme un modèle de Code de conduite pour les agents de l'administration des Etats membres.

La circulaire n°34 du 24 décembre 2014 est intervenue concernant l'application du Code de conduite et de déontologie de l'agent public.

478. Le Code confie le suivi de sa mise en œuvre ainsi que sa mise à jour au secrétariat d'Etat chargé de la gouvernance⁶⁹. Il prévoit la mise en place de programmes de formation des agents publics dans les domaines inhérents à ce code.
479. Le Code offre des repères et des conseils pour garantir le respect de la législation et assurer l'engagement des agents publics en faveur des valeurs d'intégrité, de transparence, de responsabilité et d'impartialité. Les principaux objectifs du Code, décrits dans son Préambule, prévoient de contribuer à améliorer l'administration et la gestion des affaires publiques, à faciliter l'appropriation par l'agent public des valeurs d'intégrité, de transparence et de recevabilité, à améliorer le climat du travail et à ancrer les bases de la bonne gouvernance.
480. Le Code contient aussi une liste des termes utilisés et de leurs définitions en vue de faciliter son application par les agents publics. Parmi les termes définis figurent des notions clés des normes de déontologie de l'administration telles que notamment : l'agent public, la transparence, l'intégrité, l'efficacité, la responsabilité, la corruption, la malversation, le népotisme, le clientélisme et le conflit d'intérêts. Une attention toute spéciale est réservée aux principes et valeurs régissant le travail des agents au sein de l'administration. Le Code définit les principes de respect de la loi, d'égalité, de probité, de neutralité, d'intégrité, d'efficacité, d'assiduité, de responsabilité et de vie privée qui assurent la prévisibilité et la bonne gouvernance de l'administration.
481. Les différentes parties du Code règlementent les règles de conduite déontologique dans les relations entre les agents publics. Le titre 1 relatif aux relations entre les agents publics inclut trois sections qui régissent les relations de l'agent public avec ses supérieurs, les relations de l'agent public avec ses collègues ainsi que les relations entre les agents publics et leurs subordonnés.
482. Le titre 2 du Code est consacré aux relations de l'agent public avec son environnement. Il est composé de trois sections. La section 1 régit les relations avec les citoyens et l'obligation des agents de fournir aux citoyens des services efficaces et efficaces, dans le respect de la primauté du droit, de l'intérêt général et de la continuité du service public. Il est prévu que l'agent public doit se comporter vis-à-vis des citoyens avec respect, qu'il doit répondre à leurs demandes, respecter leurs droits et intérêts tout en réservant une attention particulière aux groupes vulnérables. Il est important que l'agent assure un accès aux documents administratifs suivant les modalités prévues par la loi et dans la limite de ses compétences. Une interdiction formelle s'oppose à la divulgation de données à caractère personnel et d'informations dont l'agent a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. La section 2 est consacrée aux relations des agents publics avec les médias et prévoit une interdiction pour l'agent de procéder à toute déclaration, intervention, publication ou divulgation d'informations ou de documents officiels par l'intermédiaire de la presse ou autres médias, notamment de sujets se rapportant à l'exercice de ses fonctions ou à la structure publique dans laquelle il travaille, sans l'accord préalable et explicite de son supérieur hiérarchique ou du responsable de cette structure. Une autre disposition interdit à l'agent de communiquer des informations ou des documents en rapport avec ses fonctions ou la structure publique dans laquelle il travaille, que dans le respect des lois et règlements en vigueur. La section 3 est consacrée aux engagements politiques des agents publics. Il est expressément prévu que l'agent doit s'abstenir d'user de son poste à des fins politiques ou partisans. Il est indiqué que l'agent doit faire preuve d'impartialité et d'objectivité en faisant abstraction de ses opinions politiques ou de son appartenance à un parti politique.

⁶⁹ Actuellement, le Ministère de la fonction publique et de la gouvernance.

483. Le titre 4 régit les questions de conflit d'intérêts, de la déclaration de patrimoine et des cadeaux, avantages et autres privilèges (sections 1 à 3). La section 4 régleme l'incompatibilité d'exercice d'une activité parallèle⁷⁰.
484. Dans la pratique, le Code de conduite et de déontologie de l'agent public est diffusé dans le cadre des actions de sensibilisation et de formation des agents. Une stratégie de formation et de sensibilisation est en cours de développement dont un programme de formation comprenant environ 170 formateurs aux niveaux central et local. L'analyse du Code montre que malgré la réglementation d'une série de questions il omet de prévoir des sanctions concrètes susceptibles de garantir son respect et l'effet dissuasif de ses dispositions ou du moins de renvoyer au statut général des fonctionnaires publics et aux sanctions administratives, civiles et pénales applicables. Au vu de ce qui précède, il est recommandé de **prévoir l'inclusion des dispositions du code de conduite dans le statut de l'agent public dont la violation peut donner lieu aux sanctions disciplinaires applicables.**
485. Depuis juillet 2010, la Cour des comptes s'est dotée d'un code de conduite qui est disponible sur le site internet de la Cour. C'est la « Charte d'éthique professionnelle pour les magistrats de la Cour des Comptes et ses employés ». Le supérieur hiérarchique de chaque agent est chargé de répondre aux questions éthiques en rapport avec le code. L'administration tunisienne s'est dotée aussi de codes de conduite spécifiques à certaines catégories d'agents publics notamment le code d'éthique du contrôleur public en vertu de l'arrêté du chef du gouvernement du 31 octobre 2013 et le code de déontologie de la profession du service social en vertu du décret n°2014-2574 du 10 juillet 2014. La nécessité de codes spécifiques pour certaines fonctions (comme les magistrats et les enseignants) a fait l'objet de discussion au cours du processus qui a précédé la préparation des règles de conduite relatives aux fonctionnaires publics.
486. L'administration fiscale fait état de 3 cas en 2013 et de 14 cas en 2014 de sanctions appliquées pour les infractions relatives aux codes de conduite. En outre, dans un cas en 2014, la poursuite des infractions de code de conduite a amené à l'identification d'infractions pénales.

Conflit d'intérêts, incompatibilités et activités accessoires

487. Le Code de conduite et de déontologie de l'agent public prévoit quelques dispositions relatives à la prévention contre les conflits d'intérêt. En vertu de son préambule, le conflit d'intérêts est défini comme l'antagonisme entre l'emploi public exercé par un agent public et ses intérêts personnels au point de compromettre sa prise de décision et la méthode d'honorer ses engagements et ses responsabilités.
488. Par ailleurs, le titre 4, section 1 du Code prévoit, en cas de situation de conflit d'intérêts, que l'agent est censé apprécier lui-même s'il se trouve en situation de conflit d'intérêts et, le cas échéant, doit informer immédiatement son supérieur hiérarchique, qui prend les mesures adéquates pour y mettre fin. Il oblige également l'agent public de déclarer par écrit, à son supérieur hiérarchique, les situations d'intérêts privés qui seraient en conflit avec les obligations qui lui sont confiées.
489. De même, le statut général de la fonction publique prévoit dans son article 5 des mesures de prévention contre les conflits d'intérêts. Ainsi, l'article 5, alinéa 2 du statut général interdit à tout

⁷⁰ « La qualité d'agent public est incompatible avec toute activité qui est contraire à la dignité de sa profession, ou qui porte atteinte à l'accomplissement de ses devoirs.

L'agent public ne peut exercer une activité parallèle rémunérée qu'après avoir obtenu une autorisation lui permettant cela, dans le cadre des lois et réglementations organisant son activité principale. »

agent public, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit dans une entreprise soumise au contrôle de son Administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance. Lorsque le conjoint d'un agent public exerce, à titre professionnel, une activité privée lucrative, la déclaration doit en être faite à l'Administration dont relève l'agent.

490. Pour ce qui est des activités accessoires, l'article 5 du statut général de la fonction publique interdit à tout agent public d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à cette interdiction sont fixées par décret. Les dérogations prévues par le décret n°95-83 du 16 janvier 1995 concernent : les agents publics en disponibilité pour convenances personnelles à condition d'en informer préalablement leur supérieur ; la production des œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques et la recherche scientifique, pourvu que ces activités n'aient pas un caractère commercial dominant ; l'exercice d'une profession libérale découlant de la nature de leurs fonctions par des personnels du corps enseignant et du corps médical et paramédical selon les conditions déterminées dans les statuts particuliers ; l'exercice autorisé d'effectuer des expertises ou donner des consultations rétribuées sauf pour les administrations respectives ainsi que la possibilité de donner contre rémunération des enseignements se rattachant à leur compétence qui est préalablement autorisée par écrit. En outre, le Premier ministre peut autoriser à participer contre rémunération à la réalisation des études prévues au programme de la réforme administrative ou des études stratégiques afférentes aux travaux préparatoires du plan du développement économique et social. L'accomplissement des activités à titre dérogatoire ne doit pas porter préjudice à l'exercice des fonctions principales des agents en question ni compromettre les intérêts de l'administration ou de l'entreprise publique ni porter atteinte à l'indépendance de leur auteur ainsi qu'aux obligations de réserve et de discrétion professionnelle. L'administration ou l'entreprise publique peut à tout moment interdire à ces agents toute activité nuisible à ses intérêts.
491. Le décret n°98-1875 du 28 septembre 1998 fixe les conditions et les modalités d'octroi d'une autorisation aux fonctionnaires publics pour exercer une activité privée lucrative ayant une relation directe avec leurs fonctions, y compris les cinq années qui suivent la cessation définitive de leurs fonctions. L'obtention de l'autorisation est subordonnée aux conditions que l'activité privée en question ne doit pas porter préjudice à l'intérêt général ou aux intérêts de l'administration dans laquelle le fonctionnaire public exerce ou a exercé ses fonctions et doit s'inscrire dans le cadre des exceptions prévues par le décret n°95-83 du 16 janvier 1995. La demande de l'autorisation est présentée au ministre chargé du secteur dans lequel le fonctionnaire public en question exerce ou a exercé ses fonctions. Elle doit être accompagnée des pièces requises tenant à l'identité et à la situation administrative du fonctionnaire public, les fonctions exercées et des informations complètes et détaillées sur l'activité privée que le fonctionnaire public envisage d'exercer. Le silence de l'autorité administrative (le ministre concerné) au-delà de deux mois équivaut à une autorisation implicite d'exercer l'activité privée en question.
492. Au vu des règles existantes en matière de prévention des conflits d'intérêts, l'équipe d'évaluation est d'avis que l'adoption de dispositions supplémentaires devrait approfondir la réglementation existante et pallier les insuffisances actuelles.
493. En tout premier lieu, il serait opportun de prévoir dans le Code, à côté de l'exigence pour l'agent d'éviter les situations de conflits d'intérêts réels, une obligation d'éviter des conflits d'intérêts potentiels ou susceptibles d'apparaître comme tels.

494. De plus, il serait opportun d'inclure dans la définition du conflit d'intérêts une disposition énumérant de façon concrète, bien que non exhaustive, des hypothèses d'intérêt personnel. A cette fin, on pourrait s'inspirer de la disposition de l'article 13 du Code de conduite modèle du Conseil de l'Europe qui prévoit que « l'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti ».
495. Ensuite, il faut souligner que la définition du conflit d'intérêts est importante, mais insuffisante pour fournir aux agents des orientations ou des instructions utiles afin de savoir comment ils devraient réagir dans de telles situations. En ce sens, le CCD pourrait être complété par une disposition prévoyant des règles concrètes pour l'agent public, par exemple : - être attentif à tout conflit d'intérêts réel ou potentiel ; - prendre des mesures pour éviter un tel conflit ; - informer son supérieur hiérarchique de tout conflit d'intérêts dès qu'il ou elle en a connaissance ; - se conformer à toute décision finale lui enjoignant de se retirer de la situation dans laquelle il ou elle se trouve ou de renoncer à l'avantage à l'origine du conflit.
496. De telles règles sont indispensables parce que l'obligation de veiller à l'apparition éventuelle d'un conflit d'intérêts est à la charge de l'agent qui est généralement le seul à savoir s'il ou elle se trouve dans une telle situation, d'où la responsabilité personnelle qui lui est impartie.
497. Enfin, l'agent doit être tenu de déclarer son affiliation ou son appartenance à des organisations susceptibles de nuire à sa fonction ou au bon exercice de ses fonctions en tant qu'agent public. Cette obligation n'étant pas prévue dans le CCD, il serait bien de réfléchir à l'incorporer.

Cadeaux

498. Le titre 4, section 2 du code de conduite et de déontologie de l'agent public exige de l'agent public de s'abstenir de solliciter, d'exiger ou d'accepter des cadeaux, dons, ou tout autre avantage destinés à lui-même ou à des tiers et qui peuvent avoir une incidence directe ou indirecte sur l'objectivité dans l'exercice de ses fonctions. En dehors de cette interdiction d'ordre général, il n'y a pas d'autre disposition en la matière.
499. L'équipe d'évaluation partage l'opinion qu'il serait opportun de réfléchir à l'extension et à la clarification de cette interdiction, de sorte qu'elle englobe également toute sorte de faveur ou avantage matériel ou immatériel destinés à l'agent ou à sa famille, ses parents ou amis proches, ou à des personnes ou organisations avec lesquels l'agent public a ou a eu des relations d'affaires ou politiques, qui peuvent influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle il/elle exerce ses fonctions ou peuvent constituer ou paraître constituer une récompense en rapport avec ses fonctions. La disposition doit également préciser que cela n'inclut pas l'hospitalité conventionnelle ni les cadeaux mineurs. Les autorités ont informé qu'une réflexion a été lancée depuis juillet 2016 afin de mettre en place un cadre réglementaire concernant la réception et l'octroi des cadeaux dans la fonction publique, et ce en s'inspirant des expériences reconnues dans ce domaine.
500. Le Code pourrait proposer également une solution pour les hypothèses dans lesquelles les agents ne savent pas s'ils peuvent accepter le cadeau ou l'hospitalité, en leur indiquant qu'ils peuvent demander un conseil à leur supérieur hiérarchique qui agirait en l'occurrence en tant que conseiller d'éthique de l'agent.

501. Il serait opportun que le Code de conduite prévoie également des conseils à l'égard des agents en ce qui concerne les pas à entreprendre et la réponse à apporter dans une situation où ils se voient offrir des avantages ou des cadeaux indus. A cet égard, il serait opportun d'appliquer la recommandation formulée dans le Code du Conseil de l'Europe selon laquelle il faut entreprendre les démarches suivantes :
- refuser l'avantage indu ; il n'est pas nécessaire de l'accepter en vue de s'en servir comme preuve ;
 - tenter d'identifier la personne qui a fait l'offre ;
 - éviter des contacts prolongés, bien que la connaissance du motif de l'offre puisse être utile dans une déposition ;
 - dans le cas où le cadeau ne peut être ni refusé ni retourné à son expéditeur, il doit être conservé en le manipulant aussi peu que possible ;
 - essayer d'avoir des témoins, par exemple des collègues travaillant à proximité ;
 - rédiger dans les meilleurs délais un compte rendu écrit sur cette tentative, de préférence dans un registre officiel ;
 - signaler dès que possible la tentative à son supérieur hiérarchique ou directement à l'autorité compétente en matière d'application de la loi ;
 - continuer à travailler normalement, en particulier sur l'affaire à propos de laquelle l'avantage indu a été offert.
502. La mise en place de ce mécanisme de réponse permettra d'uniformiser les règles au sein de l'administration et de créer une pratique unique et cohérente parmi les agents publics en cas de telles situations. De cette façon, on assurera une réponse institutionnelle uniforme et l'infrastructure déontologique acquerra une forme achevée.
503. Comme il a été souligné dans le présent rapport (voir plus bas sur la question de la déclaration de patrimoine), la prévention et la gestion des conflits d'intérêts font l'objet d'un projet de loi portant sur l'intégrité et la transparence de la vie publique (en cours d'examen). Il est par conséquent recommandé **(i) de compléter aussitôt que possible et de mettre en œuvre des normes visant les conflits d'intérêts réels et potentiels, les incompatibilités et activités accessoires concernant l'ensemble des agents publics à tous les échelons de l'administration (fonctionnaires, contractuels, élus, ou à statut spécial, y compris les magistrats) ; et ii) d'introduire des mécanismes appropriés permettant d'en assurer la prévention, le contrôle et leur mise en œuvre effective.**

Pantouflage

504. Le pantouflage décrit le passage de fonctionnaires du secteur public vers le secteur privé et inversement. Il est lié à l'effet négatif que peut avoir pour le secteur public la remise à une entreprise privée de contacts et d'informations accumulés dans le cadre de l'exercice d'un poste public : un avantage injustifié pour l'entreprise utilisant cette ressource. On connaît également des restrictions allant dans l'autre sens et visant à éviter un conflit d'intérêts dans lequel risque de se trouver une personne venant du secteur privé et obtenant la possibilité de régler les processus dans ce même secteur. Alors que la législation et les normes éthiques posent des restrictions, celles-ci ne sont pas absolues et n'interdisent pas toutes les transformations possibles. Elles ne visent que les cas où il y a un croisement entre les domaines d'action de l'administration et du secteur privé.
505. L'article 82 du statut général des fonctionnaires de l'Etat exige des fonctionnaires de ne pas exercer directement ou par personne interposée des activités privées en rapport avec ses anciennes fonctions et susceptibles de porter atteinte aux intérêts de l'Administration. Il renvoie à

un décret le soin de fixer la durée de cette interdiction, les sanctions encourues en cas de violation ainsi que les modalités d'application. Le décret n°98-1875 du 28 septembre 1998 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une autorisation aux fonctionnaires publics pour exercer une activité privée lucrative ayant une relation directe avec leurs fonctions dispose dans son article 3 les conditions suivantes : l'activité privée ne doit pas porter préjudice à l'intérêt général et elle ne doit non plus porter atteinte aux intérêts de l'administration dans laquelle le fonctionnaire public exerce ses fonctions ou dans lequel il exerçait avant la cessation définitive de son service. Un autre décret régissant la matière (le décret n°83 du 16 janvier 1995) prévoit des conditions semblables.

506. En outre, l'article 97 ter du code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et de deux mille dinars d'amende, tout fonctionnaire, en état d'exercice ou de mise en disponibilité ou en détachement, qui aura exercé, intentionnellement, une activité privée moyennant rémunération, ayant une relation directe avec ses fonctions, sans qu'il ait obtenu pour cela une autorisation préalable. L'alinéa dernier de cette disposition prévoit la même peine à l'encontre de tout fonctionnaire public, qui aura commis cet acte avant l'expiration d'un délai de cinq ans depuis la cessation définitive de ses fonctions et sans qu'il soit autorisé légalement à cet effet.
507. Le Statut général et le Code pénal n'interdisent pas de façon absolue le passage des fonctionnaires dans le secteur privé. Ils posent certaines restrictions qui sont exceptionnelles et ne sont pas assorties d'effet dissuasif sur le passage continu d'experts vers le secteur privé, à l'exception de quelques procédures de vérification de conflits d'intérêts potentiels ou de mesures de quarantaine (cooling off period).⁷¹
508. Ainsi par exemple le statut général des fonctionnaires prévoit deux restrictions. Un fonctionnaire qui a cessé définitivement ses fonctions ne peut pas exercer des fonctions dans le privé en rapport avec ses anciennes fonctions⁷². En outre, il a l'obligation de garder le secret professionnel et la confidentialité de l'information dont il a eu connaissance y compris après avoir cessé définitivement ses fonctions⁷³. Cette obligation de ne pas divulguer de l'information vise un des aspects négatifs du pantouflage et empêche que l'information soit mise au service d'intérêts privés. Cette obligation ne dépend pas de la prise de fonctions dans le secteur privé. La personne ne doit pas utiliser l'information qu'elle détient même lorsque la loi ne s'oppose pas à la prise de fonctions dans une entreprise privée.
509. Les restrictions actuellement en vigueur interdisent l'exercice de certaines activités ou professions lorsque ces dernières sont en lien direct avec les fonctions exercées comme fonctionnaire. Mais cette réglementation ne couvre qu'une seule direction du phénomène « renvoi

⁷¹ Voir le [Document technique](#) relative à la Note conceptuelle sur la contribution de l'INLUCC/IBOGOLUCC à l'activité normative nationale relative à la lutte contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance, SNAC Tunisie, 17 octobre 2014, SNAC TP 11/2014, Conseil de l'Europe.

⁷² Article 82 du statut général des fonctionnaires : « Le fonctionnaire qui a cessé définitivement ses fonctions pour l'une des causes prévues par l'article 76 de la présente loi ou qui a été mis en disponibilité ne pourra exercer directement ou par personne interposée des activités privées en rapport avec ses anciennes fonctions et susceptibles de porter atteinte aux intérêts de l'administration ».

⁷³ Article 7 du statut général des fonctionnaires : « Indépendamment des règles prévues dans le code pénal en matière de secret professionnel, tout agent public est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Tout détournement, toute communication contraire aux règlements de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits.

L'agent public ne peut être délié de cette obligation de discrétion ou relevé de l'interdiction édictée par l'alinéa précédent que par autorisation écrite du chef de l'administration dont il dépend ».

Voir aussi l'article 83, « Les dispositions de l'article 7 de la présente loi s'appliquent au fonctionnaire ayant cessé définitivement ses fonctions »,

d'ascenseur » (revolving doors) : du secteur public vers le secteur privé. Il n'y a pas de restrictions prévues pour ceux qui quittent le secteur privé pour entrer dans la fonction publique, même si formellement l'accès au secteur public doit faire l'objet d'une procédure de concours. L'absence d'une telle réglementation peut provoquer une emprise réglementaire (« regulatory capturing ») dans certains domaines et favoriser certains secteurs, voire certaines entreprises, en désavantagant d'autres. Un tel favoritisme peut provoquer des réactions sociales négatives, une baisse de la confiance des citoyens vis-à-vis du gouvernement et peut détériorer le prestige de l'Etat en décourageant les investisseurs et en occasionnant un effet négatif sur l'économie.

510. La réglementation existante à l'égard du passage du secteur privé vers le secteur public utilise une protection juridique d'un niveau plus élevé : la protection pénale. L'obtention d'une autorisation est fonction de l'évaluation faite au cas par cas du degré de conflit entre deux qualités. La loi prévoit une solution de principe qui ne vise pas une profession ou une activité donnée.
511. Il serait opportun de prévoir des dispositions susceptibles d'empêcher toute perspective d'un autre emploi qui peut créer un conflit d'intérêts réel, potentiel ou susceptible d'apparaître comme tel. L'agent doit être tenu de signaler immédiatement à son supérieur hiérarchique toute offre concrète d'emploi susceptible de créer un tel conflit. Il/elle doit également signaler à son supérieur son acceptation de toute offre d'emploi.
512. Le Code doit prévoir en outre une période appropriée pendant laquelle l'ancien agent public ne doit pas non plus agir pour le compte de quelque personne ou entité que ce soit dans une affaire pour laquelle il ou elle était intervenu(e) au nom de la fonction publique ou avait conseillé cette dernière, et qui procurerait un avantage particulier à cette personne ou entité.
513. L'ancien agent public ne doit pas utiliser ou divulguer d'informations confidentielles obtenues par lui ou elle en sa qualité d'agent public, à moins d'avoir été autorisé(e) à le faire conformément à la loi. L'agent public doit se conformer à toutes les règles établies en conformité avec la loi qui s'appliquent à lui ou elle en ce qui concerne l'acceptation d'engagements lorsqu'il/elle cesse ses fonctions publiques.
514. En complément de ces dispositions, le Code pourrait inclure un texte réglementant les relations avec d'anciens collègues conformément auquel l'agent public ne doit pas accorder un traitement préférentiel ni un accès privilégié à l'administration à des anciens agents publics.
515. En conséquence, il est recommandé **d'adopter des règles/lignes directrices claires pour les cas où des agents publics passent au secteur privé, afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts.**

Déclaration de patrimoine

516. Aux termes de l'article 11 de la Constitution, toute personne investie des fonctions de Président de la République, de Chef du Gouvernement, de membre du Gouvernement, de membre de l'Assemblée des représentants du peuple, de membre des instances constitutionnelles indépendantes ou de toute autre fonction supérieure doit déclarer ses biens, conformément à ce qui est prévu par la loi. Un projet de loi relatif à la déclaration de patrimoine et la prévention des conflits d'intérêts est en cours de discussion⁷⁴.

⁷⁴ Cette future loi devrait instaurer l'obligation de déclaration auprès de l'INLUCC de quelques 9 000 fonctionnaires et agents publics alors que le nombre total des personnes assujetties devrait atteindre environ 40 000 personnes.

517. En application des dispositions de la loi n°87-17 du 10 avril 1987, relative à la déclaration sur l'honneur des biens des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics, les agents publics sont tenus de déclarer sur l'honneur leurs biens, ceux de leurs conjoints et ceux de leurs enfants mineurs, dans un délai ne dépassant pas un mois à compter de la date de leur désignation dans leurs fonctions.
518. Sont soumis à la déclaration des biens en vertu de la loi précitée les membres du gouvernement, les magistrats, les ambassadeurs, les gouverneurs et les présidents des « Entreprises mères » et des « Entreprises filiales » telles que définies par la loi n°85-72 du 20 juillet 1985. Y sont également soumis les membres des cabinets ministériels, les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux et directeurs des administrations centrales, les consuls généraux, les consuls, les premiers délégués, les délégués, les secrétaires généraux des gouvernorats et des communes, les directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et directeurs des « entreprises mères » et « entreprises filiales », les agents de l'administration du commerce, les agents de l'administration fiscale, ainsi que tout agent de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics administratifs exerçant les fonctions d'ordonnateur ou de comptable public ainsi que toute personne dont les fonctions sont assimilées à l'une des fonctions visées ci-dessus.
519. D'autres catégories d'agents publics peuvent être soumises à la déclaration des biens susvisée en raison de la nature de leurs fonctions. La liste de ces agents est fixée par décret pris sur proposition du Premier Ministre. Etant donné le nombre des agents publics (630 000), cela rend le cercle des personnes assujetties assez important.
520. Les agents publics assujettis sont tenus de renouveler leur déclaration de biens tous les cinq ans en cas de maintien dans leurs fonctions, alors qu'ils doivent faire une nouvelle déclaration lors de la cessation de leurs fonctions dans un délai d'un mois suivant la fin de la période de cinq ans ou suivant la cessation de leurs fonctions.
521. La déclaration des biens doit préciser également l'origine des biens acquis. Le modèle de la déclaration et son contenu sont fixés par décret.
522. La déclaration des biens est déposée en trois exemplaires auprès du Premier Président de la Cour des comptes. Celui-ci communique un exemplaire au Président de la République et communique également au ministre concerné une liste nominative des agents ayant procédé au dépôt de la déclaration et relevant de sa compétence⁷⁵.
523. Est interdite toute communication à des tiers des informations contenues dans les déclarations. Cependant, par dérogation et en cas de besoin, des ministres peuvent se procurer des déclarations pour les agents relevant de leur compétence et sur demande adressée au Premier Président de la Cour des Comptes. Tout contrevenant est puni conformément aux dispositions de

La Tunisie fait partie des pays qui ont ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption. Celle-ci prévoit dans son article 8 que chaque pays doit entreprendre des mesures visant à exiger des agents publics à déclarer leur patrimoine et leurs revenus.

En outre, un projet de loi organique relative à la transparence et à la lutte contre l'enrichissement illicite est en cours de discussion également.

⁷⁵ En outre, en vertu du titre 4, section 2 du code de conduite et de déontologie de l'agent public, l'agent public est tenu, de déclarer sur l'honneur ses biens mobiliers et immobiliers, ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs dès la prise de ses fonctions et à chaque fois que la nature de ses fonctions l'exige tel que déterminé par la loi ou le statut, La mise à jour ou le renouvellement de la déclaration est effectué sur une base régulière en fonction de la période prescrite par la loi ou le statut. L'agent public est tenu de remplir une déclaration lors de la cessation de ses fonctions.

l'article 109 du Code pénal qui prévoit une peine d'un an de prison à l'encontre du fonctionnaire public ou assimilé qui communique à des tiers ou publie indûment, au préjudice de l'État ou des personnes privées, tout document dont il est dépositaire ou dont il a connaissance à raison de ses fonctions.

524. Il ne peut être fait état de ces déclarations devant les tribunaux que si le membre du gouvernement ou autre responsable fait l'objet d'une action pénale fondée sur des actes commis dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et pour laquelle la juridiction compétente juge nécessaire la communication de ces déclarations.
525. Si la personne tenue à la déclaration des biens n'accomplit pas cette obligation lors de sa désignation ou ne renouvelle pas sa déclaration dans les délais requis, un délai supplémentaire de quinze jours lui est accordé pour régulariser sa situation. Si ce nouveau délai n'est pas non plus respecté, l'agent peut être démis de ses fonctions, cette mesure devant intervenir conformément aux lois et règlements en vigueur.
526. Si la personne tenue à la déclaration n'accomplit pas cette obligation lors de la cessation de ses fonctions et dans le délai requis, il sera procédé obligatoirement au contrôle de sa gestion durant la période d'exercice des fonctions ayant nécessité la déclaration des biens.
527. Cette loi ne constitue cependant qu'une déclaration sur l'honneur sans être assortie de sanctions en cas d'informations incomplètes ou mensongères.
528. Il n'y a pas de mécanisme de contrôle des déclarations d'intérêt, de juridiction, de publicité de la procédure et de sanctions applicables (en dehors de l'hypothèse de le démettre de ses fonctions pour absence de déclaration auquel cas il semblerait qu'il n'y ait eu aucune application jusqu'à présent). Il convient d'indiquer que la Cour des comptes n'est qu'un dépositaire: elle ne fait que conserver ces déclarations sans effectuer de vérifications, n'ayant ni le pouvoir, ni les moyens pour mener de telles enquêtes. Les déclarations ne sont utilisées que dans le cadre de poursuites pénales engagées pour abus de fonctions.
529. Il convient de noter que même si le dispositif existant possède quelques éléments positifs en ce qui concerne le cercle des personnes assujetties, les biens à déclarer et les conséquences prévues en cas de non déclaration qui peuvent aller jusqu'à la révocation, la réglementation de la déclaration des biens n'est pas suffisamment développée, ce qui la rend dans une grande mesure inopérante. Ainsi par exemple, aucune vérification n'est effectuée de ces déclarations. Il manque également un élément fondamental, la publicité. Les déclarations ne sont pas accessibles au public. Elles sont confidentielles. Il n'y a pas de registre des déclarations qui soit accessible au public et qui permette d'identifier de façon non ambiguë les personnes qui ont déposé des déclarations et celles qui l'ont fait dans les délais requis. En outre, il n'est pas clair pour le public quel est le patrimoine détenu par les personnes assujetties et quelle évolution a subi leur situation patrimoniale pendant la durée de leurs fonctions publiques et après.
530. La loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit à l'accès à l'information ne prévoit pas non plus de possibilités d'accès à ces déclarations. Des tiers ne peuvent avoir accès à cette information que selon les modalités prévues par l'article 5 de la Loi 87-17 du 10 avril 1987 (sur demande du ministère concerné en cas de révélation) et de l'article 6 (en cas de poursuites judiciaires au pénal). Ce qui est, dans une grande mesure, explicable si l'on tient compte de la période pendant laquelle le dispositif de déclaration a été adopté, une période où la société civile ne participait pas à la vie publique. Il faut relever que dans le cadre de la réglementation actuelle, les données déclarées ne portent que sur les biens proprement dits et non sur les revenus ni les

intérêts. Ce qui rend incomplète l'étendue des déclarations, tout en ouvrant des possibilités de cacher des cas d'enrichissement illicite. Ce contrôle réduit peut en fait priver de sens l'effet préventif de l'autodiscipline chez les personnes astreintes.

531. L'absence d'une base de données dématérialisée des déclarations et de leur contenu s'ajoute à l'absence de ressources humaines suffisantes au sein de la Cour des comptes et prédétermine l'impossibilité de soumettre à une vérification approfondie ces déclarations. En principe, trois types de vérifications devraient être effectués pour s'assurer que le formulaire nécessaire a été déposé, qu'il a été dûment rempli et qu'une vérification de la sincérité des faits déclarés dans le formulaire a eu lieu.
532. En ce qui concerne l'efficacité de ce dispositif, il est à noter qu'au début 2013, on avait constaté que beaucoup de fonctionnaires s'étaient soustraits à leur obligation de déclaration. En outre, malgré leur obligation de présenter des listes des personnes n'ayant pas déposé de déclaration, plusieurs institutions ne l'avaient pas fait. Ce n'est qu'après une active campagne lancée par le secteur non-gouvernemental que les institutions ont commencé à observer plus strictement cette obligation⁷⁶. Toutefois, même après cela, il y a encore des cas où l'on ne prête pas suffisamment d'attention à l'importance de cette déclaration, notamment de la part de hauts représentants du pouvoir exécutif⁷⁷.
533. L'équipe d'évaluation n'a pas pu se procurer de statistiques concernant la déclaration de patrimoine et d'intérêts.
534. Tout en tenant compte des exigences constitutionnelles (article 11 précité) qui visent un cercle déterminé de personnes – la catégorie des fonctions publiques supérieures – ainsi que le caractère plutôt déclaratif du cadre légal existant, l'équipe d'évaluation accueille avec intérêt l'initiative en cours de processus qui vise à régler la matière. Elle partage l'opinion que les agents des autres échelons inférieurs et moyens de la fonction publique pourraient être assujettis à une obligation similaire de déclarer leur patrimoine à la suite d'une évaluation du risque. Il est possible d'envisager également une telle obligation pour les candidats aux élections. Il conviendrait également de bien arrêter la périodicité du dépôt des déclarations et leur volume pour les différentes catégories de personnes assujetties.
535. Quel que soit le type de dispositif et d'autorité retenus pour le dépôt et le contrôle des déclarations, entièrement centralisé ou non, il faudrait investir une autorité indépendante qui possède les ressources financières et humaines. En outre, le contrôle devrait couvrir les trois aspects : dépôt de la déclaration, son contenu du point de vue formel et la vérification des éléments déclarés du point de vue matériel. Par ailleurs, des sanctions proportionnées, dissuasives et effectives devront être établies en cas de déclarations fausses ou le cas échéant de refus de déclaration.
536. Vu le très grand volume des vérifications à effectuer, il serait judicieux de disposer d'un certain échantillon représentatif susceptible de garantir que dans un proche avenir, tous les agents seront vérifiés même si ce n'est pas dans le cadre d'un seul cycle. Cette approche devrait être complétée par des vérifications ponctuelles, organisées à la suite de signalements concrets, et par des vérifications décidées à la suite de l'évaluation du risque de corruption lié à certains postes.

⁷⁶ Renforcer l'intégrité en Tunisie, OECD, p.41

⁷⁷ « Les deux-tiers des membres du gouvernement Habib Essid ont déclaré leurs biens auprès de la Cour des comptes, soit 27 membres, sur un total de 41 ministres et secrétaires d'Etat », www.leconomistemaghrebin.com/2015/02/27/tunis-gouvernement-patrimoine/

537. Ce type de vérification suppose la création d'une base de données dématérialisée (registre), ainsi que la possibilité d'échange d'informations avec d'autres bases de données existantes. Cela permettrait de réduire sensiblement les ressources humaines nécessaires tout en accélérant la vérification. La base de données dématérialisée ainsi créée devrait être accessible au public, dans le respect des règles de protection des données à caractère personnel. Un tel accès permettrait aux organisations non gouvernementales, aux médias et à des journalistes indépendants d'exercer le contrôle qui leur est spécifique et, dans certains cas, de rendre plus actifs les organismes de contrôle et de sanction.
538. L'étendue des déclarations devrait être assez large. Il faut y inclure les biens propres, les biens utilisés, l'origine de la propriété ; les revenus et leurs sources, montants ; les dons, les dépenses ; les dettes, les intérêts non pécuniaires, etc. L'obligation de déclaration devrait couvrir la prise de fonctions, de façon intermittente la période pendant la durée des fonctions et une période suffisamment longue après la fin des fonctions.
539. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé **(i) d'introduire un système efficace de vérification des déclarations de patrimoine et des intérêts applicable aux hauts fonctionnaires publics en conformité avec l'article 11 de la Constitution et la loi prise pour son application ; (ii) de mettre en place un contrôle effectif des déclarations ; (iii) d'assurer l'accès nécessaire aux données et d'envisager la publication des déclarations des agents élus et nommés, afin de renforcer la transparence du secteur public ; et (iv) de prendre des mesures appropriées pour sanctionner les déclarations délibérément erronées.**

Formation

540. Dans le cadre du programme des écoles de formation professionnelle et de la formation initiale qui suit le recrutement, les agents de l'administration fiscale sont formés et informés. Des cycles de formation continue sont organisés par l'administration fiscale et quelques autres administrations. En principe, la formation est facultative.
541. Pour autant, en dehors des possibilités de coopération et d'assistance technique, il n'y a pas à ce jour de formation continue touchant les aspects de la prévention et de la lutte contre la corruption. Durant les dernières années, la circulaire du chef du gouvernement, fixant le programme annuel de formation dans le secteur public, met de plus en plus l'accent sur des thématiques en relation avec la bonne gouvernance et la prévention de la corruption. C'est pourquoi, il est recommandé **de préparer et de mettre en place des mesures de formation continue spécifiquement adaptées aux différentes catégories de fonctionnaires sur les règles éthiques et la lutte contre la corruption, y compris des cas concrets spécifiques (par exemple, les conflits d'intérêts, la réaction face aux cadeaux, etc.).**

Rotation du personnel employé dans l'administration publique

542. La pratique administrative fait que les cadres gestionnaires dans l'administration fiscale font l'objet d'une rotation périodique tous les 5 ans. La Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement organise annuellement une rotation pour les comptables publics à l'expiration d'un mandat de cinq ans de service effectif ès-qualité dans un poste comptable. Cette rotation concerne les fonctions de trésorier régional des finances, de receveur des finances et de comptable d'établissement public administratif.

543. Par ailleurs, des instructions comptables et administratives sont réitérées aux receveurs pour assurer la rotation des agents dans les différents postes de travail et pour interdire le cumul des fonctions de caissier et d'agent au guichet.
544. Le décret gouvernemental n°2016-1143 du 16 août 2016 fixant les conditions et procédures du redéploiement des agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif vient de mettre en place un système de redéploiement du personnel. Le redéploiement est soumis au principe du concours et aux besoins effectifs de l'administration. Cependant, ce mode de redéploiement est irréversible étant donné qu'il entraîne la suppression des postes budgétaires des agents concernés dans leurs administrations d'origine et la création de nouveaux postes budgétaires correspondants à leur nouveau grade ou fonction dans les organes administratifs de redéploiement. Etant donné que la rotation permet de limiter les risques et effets de la corruption résultant de l'exercice au cours d'une période étendue des mêmes fonctions dans des secteurs exposés à ce phénomène (comme l'attribution de contrats, les marchés publics, etc.), il est, par conséquent, recommandé **de faire appliquer le principe de la rotation, du moins dans les secteurs de l'administration qui sont plus vulnérables à la corruption et pour les personnels les plus exposés au risque de corruption.**

Obligation de signaler des cas de corruption et suivi

545. L'obligation de dénoncer des cas de corruption est prévue par le code de procédure pénale et par le code de conduite et de déontologie de l'agent public. L'article 29 du Code de procédure pénale oblige toutes les autorités et tous les fonctionnaires publics de dénoncer au Procureur de la République les infractions qui sont parvenues à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et de lui transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes y relatifs. En aucun cas, ils ne peuvent être actionnés en dénonciation calomnieuse ni en dommages-intérêts, en raison des avis qu'ils sont tenus de donner, à moins d'établir leur mauvaise foi.
546. La présidence du gouvernement a récemment mis à la disposition du public un site électronique⁷⁸ pour signaler les cas de corruption administrative en encourageant tous ceux qui traitent avec l'administration ainsi que les agents administratifs à signaler les cas de corruption et d'abus professionnels tout en gardant l'anonymat.
547. L'Unité de l'inspection des services fiscaux assure le suivi des dénonciations et adresse un rapport au directeur général.

Protection des lanceurs d'alerte

548. Actuellement, il n'existe pas en Tunisie de dispositions législatives spécifiques ni de mécanismes pour protéger les lanceurs d'alerte. Le gouvernement a entrepris de mettre en œuvre des réformes législatives et institutionnelles afin de promouvoir une culture d'intégrité et de bonne gouvernance qui s'inscrivent dans la mise en œuvre de l'article 15 de la Constitution. A cet égard, il a mis en place en 2014 un comité représentant divers ministères et autorités concernés chargés de rédiger, entre autres, un projet de loi relatif à la dénonciation de la corruption et à la protection des lanceurs d'alerte des actes de corruption. Ce projet de loi vise à établir des mécanismes pour dénoncer les cas de corruption dans le secteur public et le secteur privé ainsi

⁷⁸ Le site internet www.anticorruption-idara.gov.tn/ a été lancé en 2012.

Par ailleurs, un projet de mise en place d'une plateforme interactive de dépôt de plaintes à distance et de dénonciation des cas de corruption (e-people) est en cours, et ce en partenariat avec la KOICA. Le système permettra la publication de données relatives aux pétitions reçues et traitées par catégorie et domaine. Il permettra au citoyen de suivre le processus de traitement de la pétition.

que des mesures spécifiques afin de protéger les dénonciateurs de corruption (lanceurs d'alerte) et clarifier leurs droits et leurs devoirs dans ce domaine. Le texte du projet de loi s'inscrit dans le cadre des efforts pour la mise en œuvre de la Constitution, et répond également à une volonté visant à permettre la concrétisation du Décret-loi cadre n°2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption ainsi que du Plan d'Action de la Tunisie pour 2014-2016 dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (OGP). Les autorités ont informé que le projet de loi est en phase finale de délibération à l'ARP.

549. Le fait que la Tunisie soit partie à un grand nombre d'instruments internationaux qui prévoient la protection des lanceurs d'alerte suppose des actions énergiques et rapides en vue de l'adoption de solutions législatives efficaces et de mécanismes en leur défense. De tels instruments sont la Convention des Nations Unies contre la corruption (articles 8 et 33)⁷⁹, et les Recommandations de l'OCDE sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public (1998). La Tunisie est aussi signataire depuis 2010 de la Convention arabe de lutte contre la corruption⁸⁰ qui souligne dans son article 14 l'importance de la protection des dénonciateurs, des témoins, des experts et des victimes comme instrument de lutte contre la corruption.
550. Il faut relever également qu'en 2010, le G20 avait défini la protection des dénonciateurs de corruption comme l'un des domaines prioritaires dans son programme global de lutte contre la corruption. Le Réseau arabe pour l'intégrité et la lutte contre la corruption dont la Tunisie fait partie considère également que le système de protection des dénonciateurs est une nécessité dans ces conclusions régionales de 2009. Récemment, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte.
551. Au cours de la visite sur place de l'équipe d'évaluation, le ministère de la Fonction publique, de la gouvernance et de la lutte contre la corruption et la Commission anti-corruption et des droits civils de la Corée du Sud ont signé un mémorandum d'entente qui s'inscrit dans le cadre d'un projet de modernisation de la plateforme électronique de dépôt des plaintes et de dénonciation des actes de corruption. Financé par le Corée du Sud sous forme de don de 10 millions de dinars, ce projet se veut un instrument pour donner l'occasion aux citoyens de déposer leurs plaintes et doléances et de dénoncer les cas de corruption au sein de l'administration tunisienne.
552. Il est à noter que les contrôleurs du Contrôle général des finances (CGF) disposent d'une charte professionnelle qui dispose qu'ils ont une protection contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit dont ils peuvent faire l'objet à l'occasion de l'exercice de leur fonction. L'Etat répare le préjudice qui en résulterait.
553. Les organismes chargés d'enquêter sur les cas de corruption interne signalés par les dénonciateurs dans les branches de l'administration publique sont : - la Cour des comptes ; - les trois corps de contrôle généraux; - les inspections générales départementales rattachées aux différents ministères ; - l'Instance nationale de lutte contre la corruption ; - les cellules de bonne gouvernance au sein des différents ministères et établissements publics ; - et le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier rattaché à la présidence de la République qui assure le suivi des recommandations émises dans les rapports de contrôles et d'enquêtes qui lui sont transférés par les organismes cités ci-dessus.

⁷⁹ Protection des témoins, des experts et des victimes ainsi que des personnes qui communiquent des informations (articles 32 et 33 de la CNUCC).

⁸⁰ Sur la base de la loi n°2016-73 du 15 novembre 2016, le décret présidentiel n°2016-134 du 15 novembre 2016 a entériné la ratification de la Convention arabe de lutte contre la corruption.

554. En vertu de l'article 13 du Décret-loi cadre n°2011-120 du 14 novembre 2011, l'Instance nationale de la lutte contre la corruption se retrouve investie d'un mandat pour recevoir les plaintes et les dénonciations de cas de corruption. Un site Internet⁸¹ a été mis en place en mai 2012 (www.anticorruption-idara.gov.tn) pour permettre aux citoyens, aux fonctionnaires et aux entreprises de signaler en ligne et de manière anonyme les cas de corruption et d'abus observés dans le cadre de leurs interactions avec l'administration publique. L'efficacité de cette initiative semble être limitée en absence d'un cadre juridique approprié de protection des lanceurs d'alerte.
555. Il est à constater que malgré l'existence de différents organismes ayant parmi leurs attributions le pouvoir de mener des enquêtes sur les cas de corruption, le nombre d'enquêtes menées reste limité par rapport aux missions d'inspection ou de contrôle réalisés et ce essentiellement pour les raisons suivantes :
- Le manque de moyens humains et financiers (le nombre de contrôleurs est relativement faible par rapport au volume du travail qui est lié essentiellement aux missions de contrôle, d'évaluation et d'audit de projets financés par des ressources extérieures) ;
 - Le manque de personnes ayant une formation spécialisée en matière de diagnostic préalable (programmer et cibler les enquêtes), d'enquêtes et de répression de la corruption ;
 - Il n'y a pas de structure au sein des corps de contrôle et d'inspection (une division par exemple) chargée directement de mener des enquêtes sur des infractions de corruption ;
 - L'absence d'une institution qui assure la coordination entre les différentes structures interinstitutionnelles et la coopération multilatérale ;
 - L'absence d'un système d'information intra- et interinstitutionnel qui regroupe toutes les informations permettant le suivi des affaires de corruption (pas de statistiques exhaustives), leurs issues (pénal, le montant des recouvrements...) et d'évaluer l'efficacité du système de lutte contre la corruption existant en Tunisie.
 - La contradiction existante au niveau de la législation empêche la mise au jour d'infractions de corruption par des dénonciateurs. D'une part, l'article 29 du Code de la procédure pénale exige que les fonctionnaires publics dénoncent les cas d'infractions. D'autre part, la disposition de l'article 253 du Code pénal prévoit que toute révélation d'un document ou d'une correspondance d'autrui est punissable par la loi. Cela crée une situation d'insécurité juridique qui ne permet pas de savoir si, en dépit de son apport à la révélation du cas de corruption, le dénonciateur ne risque pas de se voir infliger une sanction pénale pour l'information divulguée. En ce sens, il existe des obstacles législatifs qu'on doit éliminer afin de rendre plus efficace la protection du témoin de corruption, mais aussi celle du dénonciateur qui restent, il faut le souligner, deux figures distinctes.
556. Compte tenu de ce qui précède, il résulte qu'à présent il n'existe pas de protection des dénonciateurs (lanceurs d'alerte de bonne foi), des témoins et des experts dans les procédures d'enquêtes relatives aux cas de corruption. La protection existante ne vise que les personnes jouissant de la qualité de témoins au pénal, dans le cadre d'affaires de lutte contre le terrorisme.
557. Toutefois, il faut faire la distinction entre dénonciateur et témoin. Bien sûr, le dénonciateur peut également être un témoin. Mais ce n'est pas toujours le cas : il se peut en effet que la personne qui communique les faits ne détienne pas d'informations suffisantes pour être considérée comme témoin dans la suite de l'enquête. De ce fait, une loi de protection des témoins peut s'avérer insuffisante pour protéger les dénonciateurs d'abus. Il est particulièrement important de tenir compte du lien spécifique avec le lieu où elle travaille, de sa position d'agent dans le secteur privé ou public. Autrement dit, en dénonçant des irrégularités liées à la corruption, elle se met dans une situation défavorable vis-à-vis du milieu au sein duquel elle travaille. L'influence de ce type de personnes en faveur d'un climat sain des affaires dans l'institution où elles travaillent fait

⁸¹ www.anticorruption-idara.gov.tn

partie intégrante des efforts d'encouragement de la lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité.

558. Le gouvernement tunisien est conscient de la nécessité de mettre en place une loi qui protège les lanceurs d'alerte. L'article 11 du décret-loi cadre n°2011-120 du 4 novembre 2011 requiert la mise en place de mécanismes garantissant la protection des victimes, témoins et dénonciateurs d'actes de corruption. Cet article a également élargi le dispositif institutionnel pour dénoncer les actes de corruption⁸².

559. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de **prendre toutes mesures appropriées pour encourager et faciliter le signalement de faits de corruption dans l'administration publique et traiter convenablement les signalements en vue d'assurer l'engagement rapide de procédures de suivi appropriées**. Il est en outre renvoyé à la recommandation figurant dans le paragraphe 924 (plus bas) pour les autres aspects en la matière.

560. Les statistiques pour les trois dernières années concernant les dénonciations de la corruption au niveau du Contrôle Général des Finances (CGF) sont les suivantes :

	2011	2012	2013	2014
a) Le nombre des dénonciations adressées	142	127	78	83
b) Le nombre des enquêtes initiées suite aux dénonciations	21	6	11	6
c) Le nombre des dénonciations qui ont abouti aux enquêtes pénales	Informations non-disponibles			
d) Le nombre des condamnations obtenues suite aux enquêtes des dénonciations	Informations non-disponibles			

561. Il est à noter que plusieurs dénonciations portent sur le même objet et que la programmation des enquêtes ne se fait que pour les dénonciations jugées sérieuses.

562. Les statistiques pour les trois dernières années concernant les dénonciations de la corruption au niveau de la Direction Générale des Impôts sont les suivantes :

	2011	2012	2013	2014
a) Le nombre des dénonciations adressées	N/A	56	41	41
b) Le nombre des enquêtes initiées suite aux dénonciations	N/A	77(*)	60(*)	37
c) Le nombre des dénonciations qui ont abouti aux enquêtes pénales	N/A	0	0	1
d) Le nombre des condamnations obtenues suite aux enquêtes des dénonciations	N/A	0	0	0

(*) Compte tenu du reliquat de l'année précédente

Inspections au sein de l'administration publique

Mandat, fonctions et objectifs des organes chargés de mener des enquêtes/inspections

⁸² Article 11 du Décret-loi cadre n°2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption : « Dans le cadre de sa politique de lutte contre la corruption, l'Etat garantit l'encouragement à la dénonciation des infractions de corruption, et ce, en diffusant la conscience sociale sur ses dangers, en diminuant les obstacles juridiques et pratiques empêchant la détection et la preuve de la corruption par des mesures de protection des victimes, témoins et des dénonciateurs. »

563. Il y a environ 150 contrôleurs publics tous confondus au sein des trois corps de contrôles généraux de l'administration. La profession œuvre sous l'égide du corps de contrôle général des services publics relevant de la Présidence du Gouvernement, du Ministère des Finances et du Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières. Il y a aussi le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier (cité plus haut dans ce chapitre) qui est chargé de coordonner les programmes d'action de ces organes de contrôle.
564. Tel qu'il a été fait état plus haut, il existe trois corps de contrôles généraux de l'administration en Tunisie :
- le Contrôle Général des Services Publics (CGSP) – régi par le décret n°2013-3232 du 12 août 2013 et relevant de la Présidence du Gouvernement ;
 - le Contrôle général des finances (CGF) – régi par le décret n°2000-2886 du 7 décembre 2000 et d'autres textes et relevant du Ministère des Finances ; et
 - le Contrôle Général des Domaines de l'Etat et des affaires foncières (CGDE) – régi par le décret n°91-842 du 31 mai 1991 et relevant du Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières.
565. Créé en 1982, le CGSP est un organe de contrôle supérieur, ayant une compétence horizontale, qui est habilité à contrôler les services de l'administration publique lato sensu, y compris les organismes recevant directement ou indirectement des participations ou des contributions publiques. Le CGSP est aussi un organe consultatif qui émet des avis sur les projets de lois et règlements visant à organiser et moderniser les outils de la gestion dans les services publics. Le CGSP comprend 85 effectifs, dont 50 au siège.
566. Créé en 1982 avec une dizaine de contrôleurs, le CGF a pour mission d'assurer le contrôle de la gestion des budgets et des comptes de l'Etat, des établissements publics, des collectivités locales, ainsi que la gestion des offices, des sociétés nationales, sociétés d'économie mixte et des organismes de toute nature, faisant appel directement ou indirectement au concours financier de l'Etat ou d'une personne publique. Il peut être chargé de certaines missions d'évaluation de l'activité, des programmes et résultats des structures précitées. Ses effectifs étaient d'environ 60 personnes en 2012, sans compter 39 cadres et agents appartenant à des corps, autres que le corps des contrôleurs des finances. La moyenne annuelle des missions effectuées pendant la période entre 2000 à 2010 est de 70 missions.
567. Créé en 1991, le CGDE a pour mission principale de contrôler la gestion, l'utilisation et l'entretien ou la maintenance des domaines public et privé de l'Etat ainsi que des biens immeubles qu'il occupe, des biens mobiliers dont l'Etat est gestionnaire, des participations en nature ou en espèces de l'Etat. Il peut effectuer toute enquête ou mission particulière qui lui est expressément confiée. Le CGDE comprend une trentaine d'effectifs.
568. Les inspections ministérielles (départementales) existent dans chaque ministère et sont chargées d'enquêter sur place et sur pièces, dans l'ensemble des services et administrations relevant du ministère pour tout ce qui a trait à la bonne gestion du secteur.
569. Le Comité du contrôle d'Etat, créé en vertu du décret n°2013-5093 du 22 novembre 2013 et relevant de la présidence du gouvernement, est composé de contrôleurs d'Etat exerçant leurs missions de contrôle externe, à caractère général et essentiellement préalable des activités auprès des entreprises et des établissements publics à caractère non administratif.
570. Les contrôles effectués sont de type transversal pour les trois corps de contrôles généraux et vertical en cas d'inspections départementales.

571. Les corps de contrôle généraux et les inspections départementales peuvent être chargés de mener des enquêtes pour comportement contraire à l'éthique/corruption d'agents publics et ce dans le cadre de leur missions de contrôle (sur ordre de mission du ministre). Dans l'accomplissement de ces missions, il leur est conféré le pouvoir d'investigation le plus étendu et ils disposent à cet effet du droit de communication de tout document. A l'issue des enquêtes menées pour comportement contraire à l'éthique/corruption d'agents publics, ils peuvent proposer la traduction devant le conseil de discipline, la cour de discipline financière ou même intenter une action en justice contre les présumés.

Facteurs garantissant leur indépendance dans l'enquête/inspection

572. Les autorités ont souligné que les facteurs garantissant leur indépendance dans l'enquête/inspection sont : - le rattachement fonctionnel des corps de contrôle généraux directement au ministre ; - la protection contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit dont ils peuvent faire l'objet à l'occasion de l'exercice de leur fonction (l'Etat répare le préjudice qui en résulterait) ; - la jouissance des contrôleurs d'un statut particulier comportant une indemnité spécifique et une promotion systématique (le système de grade/fonction)⁸³ sauf pour les inspecteurs appartenant aux inspections départementales.

573. Les membres des corps de contrôles généraux sont généralement investis, dans le cadre de leurs missions, de pouvoirs d'enquête et d'investigation étendus. Ils ont accès sur toutes les pièces sans exception, sinon elles sont demandées par écrit.

574. Cependant, les membres des trois corps de contrôle général exercent leurs missions en vertu d'ordres de mission qui leur sont délivrés directement par le pouvoir exécutif, en l'occurrence le chef du gouvernement dans le cas du CGSP ou les ministres respectifs pour le CGF et le CGDE et, le cas échéant, conformément au programmes annuels établis par les autorités précitées. Les contrôles sur initiative ou l'auto-saisine ne sont pas possibles. Une discussion est en cours et des propositions ont été formulées afin d'accroître les mécanismes d'indépendance fonctionnelle et d'attribuer plus d'initiative à ces structures dans le traitement des dossiers.

575. Bien que l'article 29 CPP oblige les autorités et les fonctionnaires publics de dénoncer au procureur de la République les infractions qui sont parvenues à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, la pratique fait que cette transmission est réalisée pour les corps de contrôle par le ministre concerné.

Méthodologies utilisées dans les enquêtes/inspections

576. Les membres des corps de contrôle général disposent d'un droit de regard et peuvent demander la communication immédiate et la disposition, le cas échéant de tout document matériel ou numérique. Ils sont habilités à avoir accès aux réseaux d'informations, aux bases de données et aux codes sources. Ils peuvent, en outre, demander des clarifications écrites et effectuer des constats sur les lieux à chaque fois s'il en est nécessaire. Le secret professionnel ou la confidentialité des documents ne sont en aucun cas opposables aux membres du corps de contrôle général des services publics.

577. Les missions de contrôle effectuées par les corps de contrôle général comprennent des vérifications approfondies et générales ainsi que des vérifications thématiques ou ciblées de la

⁸³ Toutefois, dans la pratique, il a été indiqué que cette promotion ne serait pas systématique.

gestion des comptes, des contrôles de suivi d'une mission de vérification antérieure, des évaluations d'activités d'une structure ou de résultats d'un projet ou programme public déterminé, d'une manière exclusive des audits des comptes des projets et programmes financés par des ressources extérieures, des enquêtes ou expertises judiciaires ou des inspections particulières.

578. Bien qu'il n'existe pas d'un document validé constituant un guide méthodologique pour les missions d'enquêtes, ces dernières sont menées tout en respectant les standards internationaux en la matière. En effet, ces missions s'articulent autour des méthodes suivantes : - le diagnostic général ; - les entretiens suivis par des questionnaires ; - la collecte et l'examen des preuves probantes pour corroborer le jugement des enquêteurs (contrôles sur pièces et sur place). Le contrôle a toujours lieu *a posteriori*.
579. Les enquêtes ont pour objectif de déceler les irrégularités et les cas de non-conformité par rapport aux différentes normes. A cet égard, les enquêteurs doivent déterminer les faiblesses dans le système de contrôle interne qui ont causé ces irrégularités. Les éléments probants recueillis et analysés doivent corroborer l'avis des enquêteurs.
580. L'ordre de mission de l'enquête implique 2 agents au minimum avec un questionnement des agents concernés par l'enquête dans le cadre d'une procédure écrite et contradictoire.
581. Chaque mission de contrôle se conclut par un rapport écrit préliminaire adressé à la structure contrôlée, un rapport définitif établi au vu des réponses fournies par cette dernière. Les rapports comportent outre les observations relatives aux insuffisances et anomalies relevées, les propositions ou recommandations tendant à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de la structure contrôlée et d'une manière générale son système de contrôle interne. Toutefois, les moyens et les structures en place sont considérés comme insuffisants pour assurer le suivi des recommandations.
582. Un code d'éthique du contrôleur public est en place depuis 2013 (arrêté du chef du gouvernement du 31 octobre 2013), mais il semble que ses dispositions sont insuffisantes. Un guide général de vérification des services publics et des guides sectoriels ont été mis en place.

Modalités de coopération interministérielle et d'échange d'informations

583. Actuellement, il n'existe aucun mécanisme formel, méthodique et objectif de coopération interministérielle qui vise à mieux programmer et cibler les enquêtes. Toutefois, le CGF reçoit des demandes de propositions de missions envoyées par les autres ministères et établissements publics qui précisent éventuellement les zones de risque. Le CGF donne une priorité à ces demandes dans l'élaboration de son programme annuel de contrôle.
584. Les rapports de contrôles ne sont pas échangés entre les différents corps. Mis à part le CGF dans des circonstances données, les rapports de contrôle ne sont pas systématiquement transmis à la Cour des comptes. Il y a une discussion en cours sur l'introduction dans le projet de loi organique sur l'IBOGOLUCC d'une disposition qui oblige les corps d'inspection à soumettre à l'Instance des rapports d'activités et des rapports plus détaillés sur les enquêtes.
585. D'après les interlocuteurs rencontrés, aucune disposition existante ne prévoit et ne permet la publication des rapports annuels et de contrôle des corps de contrôles généraux⁸⁴. En

⁸⁴ Dans le cas du CGSP, il existe deux dispositions :

« Les résultats des travaux de contrôle peuvent être publiés à travers les moyens appropriés et selon les modalités juridiques en vigueur » (article 8 du décret n°2013-3232) ;

conséquence, ils ne peuvent pas faire l'objet d'analyse permettant d'identifier et de gérer les risques ainsi que la nature et l'ampleur des violations.

586. La coordination et la collaboration entre les différents corps de contrôle gagnerait à être renforcée. En effet, ces trois structures ne se transmettent pas systématiquement l'information et il arrive que leurs missions de contrôle se chevauchent.
587. L'équipe d'évaluation a noté beaucoup de frustration au sein des différents corps de contrôles généraux.
588. Des réclamations⁸⁵ et des discussions sur la nécessité d'une réforme globale des structures de contrôle, tant structurelle qu'organisationnelle, sont introduites depuis un moment déjà. Elles ont notamment porté sur une fusion éventuelle des corps de contrôles généraux visant notamment à pallier aux disparités de rémunération, ou du moins mettant un accent particulier sur les éléments d'auto-saisine, de publication des rapports et de l'obligation de référer les signalements de corruption directement au ministère public. Un projet de loi sur la réforme du système de contrôle général dont le statut est inconnu a été mentionné par différents interlocuteurs.
589. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé **de renforcer le système de contrôle (corps de contrôles généraux, corps de contrôle au préalable, inspections départementales, ...)** afin d'assurer notamment (i) une meilleure efficacité des opérations d'audit et de contrôle, une indépendance fonctionnelle appropriée et la possibilité d'initier des missions des structures de contrôle de leur propre initiative en fonction du niveau des risques ; (ii) la publication des rapports et une transparence adéquate et renforcée ; (iii) la mise en place des mécanismes efficaces de suivi et de déploiement des recommandations ; (iv) la possibilité de signaler des faits de corruption directement au ministère public ; (v) des mécanismes effectifs et appropriés de coordination, d'échange d'informations et de coopération (missions jointes...) entre les différentes parties intervenantes, y compris avec l'INLUCC/l'IBOGOLUCC ; et vi) la prise en compte des besoins de spécialisation, de formation et de certification en conformité avec les standards professionnels internationaux.

Procédures disciplinaires

590. Selon l'article 8 du statut général des fonctionnaires, toute faute commise par un agent public, dans l'exercice de ses fonctions, l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.
591. L'article 56 du même statut précise qu'en cas de faute grave commise par un fonctionnaire qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun l'auteur de cette faute est immédiatement suspendu de ses fonctions, par ordre de son chef direct, à charge pour ce dernier, d'en référer immédiatement au chef de L'Administration qui doit prendre la décision voulue. Lorsque la faute commise constitue un délit ou un crime et notamment lorsqu'il s'agit de corruption, de détournement de deniers publics, de faux, de violation du secret professionnel le Ministère Public doit être saisi sans délai.

« Le rapport annuel ou sa synthèse sont publiés conformément à la législation en vigueur relative à l'accès aux documents administratifs, à l'exception des données protégées » (article 9 du même texte).

⁸⁵ Notamment des parties prenantes au niveau national, telles que les professions concernées (l'Association Tunisienne des Contrôleurs Publics qui compte une centaine de membres), l'Association des cadres de contrôle, d'inspection et d'audit dans les structures publiques tunisiennes (ACCIA), les organisations de la société civile et des partenaires internationaux.

592. Dans tous les cas, le conseil de discipline doit être saisi dans un délai maximum d'un mois et la situation administrative du fonctionnaire suspendu doit être réglée dans un délai maximum de trois mois à compter du jour où la décision de suspension a pris effet. Si, à l'expiration du délai de trois mois susvisé, le fonctionnaire n'a pas été révoqué il a droit au remboursement de l'intégralité de son traitement afférent à la période de suspension déduction faite éventuellement du traitement correspondant à la durée de l'exclusion temporaire de service.
593. Les décisions portant des sanctions disciplinaires sont classées dans le dossier individuel du fonctionnaire. Le fonctionnaire frappé d'une sanction disciplinaire autre que la révocation peut, après 6 ans pour une sanction du premier degré et après 10 ans, pour les sanctions du second degré, demander à ce qu'aucune trace de la sanction prononcée ne subsiste à son dossier.
594. S'agissant de la relation entre procédures disciplinaire et pénale, un fonctionnaire peut être poursuivi en même temps devant la justice pénale et le conseil de discipline pour les mêmes faits. Mais les deux procédures sont indépendantes l'une de l'autre puisque la sanction disciplinaire (blâme, rétrogradation...) et la sanction pénale (amende, peine de prison...) sont autonomes.
595. Les statistiques pour les quatre dernières années concernant les inspections (hors les missions d'audit de projets financés par des ressources extérieures) au niveau du Contrôle General des Finances (CGF) sont les suivantes :

	2011	2012	2013	2014
a) Le nombre des inspections réalisées	35	24	16	19
b) Le nombre des infractions identifiés	Informations non disponibles			
c) Le nombre des infractions des règles anti-corruption identifiées au cours des inspections et le nombre et types de sanctions recommandées/infligées	Informations non disponibles			
d) Le nombre des cas de corruption identifiés au cours des inspections qui ont mené aux enquêtes pénales	17	6	4	1

N.B. Les rapports de contrôle comportent des recommandations afin de régulariser les insuffisances et anomalies détectées. Ces rapports sont adressés aux ministères de tutelle concernés pour assurer les poursuites pénales et disciplinaires nécessaires.

S'agissant du Contrôle General des Services Publics (CGSP), le nombre des enquêtes a été respectivement en 2014, 2015 et 2016 de 4, 5 et 5 alors que le nombre de dossiers transmis au juge a été de 3, 1 et 2.

596. Les statistiques pour les quatre dernières années concernant les missions d'audit de projets financés par des ressources extérieures au niveau du Contrôle General des Finances (CGF) sont les suivantes :

	2011	2012	2013	2014
a) Nombre des inspections réalisées	40	37	27	28
b) Nombre des infractions identifiés	Informations non disponibles			

c) Nombre des infractions des règles anti-corruption identifiées au cours des inspections et nombre et type de sanctions recommandées/infligées	Informations non disponibles
d) Nombre des cas de corruption identifiés au cours des inspections qui ont mené aux enquêtes pénales	Informations non disponibles

N.B. Les rapports d'audit comportent des réserves conformément aux Normes Internationales d'Audit qui font l'objet d'un suivi particulier par les gestionnaires des projets et peuvent être l'objet de poursuites pénales et disciplinaires.

597. Les statistiques pour les trois dernières années concernant les inspections de la Direction Générale des Impôts sont les suivantes :

	2012	2013	2014
a) Nombre des inspections réalisées	23	25	20
b) Nombre des infractions identifiés	0	0	01
c) Nombre des infractions des règles anti-corruption identifiées au cours des inspections et nombre et type de sanctions recommandées/infligées	0	0	0
d) Nombre des cas de corruption identifiés au cours des inspections qui ont mené aux enquêtes pénales	0	0	0

598. Selon l'article 56 du Statut général de la fonction publique (SGFP), un fonctionnaire qui commet une infraction de droit commun est immédiatement suspendu de ses fonctions. Le ministère public doit de même être saisi sans délai, notamment lorsqu'il s'agit de corruption, de détournement de fonds publics, de faux ou de violation du secret professionnel.

599. La privation d'exercer la fonction publique est une peine complémentaire infligée par le tribunal obligatoirement dans les cas de crimes de corruption passive, et optionnellement, dans les cas d'abus de pouvoir, de détournement de fonds publics et de blanchiment d'argent. Ces dispositions sont également applicables aux entreprises dont l'État détient plus de la moitié du capital.

600. Des sanctions disciplinaires allant de l'avertissement jusqu'à la révocation sans suspension des droits à pension de retraite peuvent s'appliquer en plus des sanctions pénales (article 51 du SGFP).

2.5. Parlementaires

Aperçu du système parlementaire

601. La Tunisie est une République à forte prédominance parlementaire dotée d'un système multipartite⁸⁶. L'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) représente le pouvoir législatif dans le système monocaméral créé par la Constitution de 2014. Elle est la première institution installée après l'adoption de la nouvelle Constitution. De même et mis à part l'Assemblée Nationale Constituante de 2011, l'ARP, issue des élections de 2014, est la première assemblée tunisienne pluraliste, désignée de manière pleinement démocratique. Elle a une fonction législative et une fonction du contrôle de l'exécutif. L'initiative des lois est exercée par des propositions de loi émanant de dix députés au moins⁸⁷ ou par des projets de loi émanant du Président de la République ou du Chef du Gouvernement⁸⁸. Le Chef du Gouvernement est le seul habilité à présenter les projets de loi d'approbation des traités et les projets de loi de finances. Les projets de loi ont la priorité. L'ARP adopte les projets de loi organique à la majorité absolue de ses membres et les projets de loi ordinaire à la majorité des membres présents, qui doivent constituer au moins un tiers des membres de l'Assemblée. La Constitution définit dans son article 65 les textes qui sont passés sous forme de loi ordinaire et sous forme de loi organique. Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi relèvent du domaine du pouvoir réglementaire général.
602. En cas de dissolution de l'ARP, le Président de la République peut prendre, en accord avec le Chef du Gouvernement, des décrets lois qui seront soumis à l'approbation de l'Assemblée au cours de la session ordinaire suivante. L'ARP peut, à une majorité des trois-cinquièmes de ses membres, habiliter par une loi, le Chef du Gouvernement, pour une période ne dépassant pas deux mois et, en vue d'un objectif déterminé, à prendre des décrets lois, dans le domaine relevant de la loi. À l'expiration de cette période, ces décrets lois sont soumis à l'approbation de l'Assemblée. Le régime électoral est excepté du domaine des décrets lois.⁸⁹
603. Les membres de l'ARP sont élus au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent, conformément à la loi électorale. Le membre de l'ARP est élu pour un mandat de cinq ans au cours des soixante derniers jours de la législature. Son mandat est prorogé par la loi en cas d'impossibilité de tenir des élections en raison d'un péril imminent (articles 55 et 56 de la Constitution). Chaque membre de l'ARP est un représentant de tout le peuple, à partir de l'annonce des résultats définitifs des élections législatives.
604. L'ARP comprend 217 députés élus au scrutin de listes en un seul tour. Les sièges sont répartis au niveau des circonscriptions sur la base de la représentation proportionnelle au plus fort reste

⁸⁶ Aux termes de l'article premier de la Constitution qui ne peut faire l'objet de révision, la République est le régime adopté. La première République de Tunisie dotée d'un régime présidentiel tel qu'institué par la constitution de 1959 (évoluant graduellement vers un régime plutôt parlementaire) a laissé la place à un régime transitoire postrévolutionnaire dominé par l'assemblée constituante sous une organisation provisoire des pouvoirs publics entre 2011 à 2014 (régime d'assemblée). Le régime politique mis en place sous la deuxième République par la Constitution actuelle de 2014 semble être ni présidentiel, ni parlementaire. Fruit d'un consensus, il préconfigure cependant, même s'il est encore tôt, une prédominance de l'assemblée des représentants du peuple vis-à-vis du pouvoir exécutif en lui assurant pratiquement une sorte d'immunité contre des possibilités réelles de dissolution.

⁸⁷ Au titre des dispositions transitoires, l'article 148, alinéa 1, paragraphe 3 de la Constitution dispose qu'« à partir de l'entrée en vigueur de la Constitution, aucune proposition de loi présentée par les députés n'est recevable, sauf si elle est relative au processus électoral, au système de la justice transitionnelle ou aux instances issues des lois adoptées par l'Assemblée nationale constituante ».

⁸⁸ En Tunisie, les projets de lois représentent l'essentiel des textes législatifs.

⁸⁹ Article 70 de la Constitution.

et sans seuil électoral. Les circonscriptions électorales sont fixées et le nombre de leurs sièges est déterminé par une loi publiée au moins une année avant l'échéance électorale législative. L'électeur choisit une liste parmi les listes candidates sans rayer ni changer le classement des candidats. S'il n'y a qu'une seule liste qui se présente aux élections dans une circonscription électorale, elle est déclarée élue, quel que soit le nombre de suffrages qu'elle a obtenus. Si plusieurs listes sont en compétition au niveau d'une circonscription, les sièges sont répartis dans un premier temps sur la base du quotient électoral. Le quotient électoral est déterminé en divisant le nombre de voix exprimées par le nombre de sièges attribués à la circonscription. La liste reçoit ainsi autant de sièges que le nombre des fois qu'elle atteint le quotient électoral. Les sièges sont attribués aux listes en tenant compte du classement des candidats mentionnés. Les sièges non répartis sur la base du quotient électoral sont répartis dans un deuxième temps sur la base du plus fort reste au niveau de la circonscription. En cas d'égalité des restes de deux ou plusieurs listes, le candidat le moins âgé est privilégié.

605. La vacance définitive d'un des sièges de l'Assemblée est constatée en cas de : décès ; incapacité complète ; démission du membre ; perte de la qualité de membre en vertu d'une décision de justice définitive portant privation des droits civils et politiques ; et perte de la qualité de membre en vertu des dispositions des articles 98 et 163 de la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et aux référendums. En cas de vacance définitive d'un des sièges de l'ARP, le membre concerné sera remplacé par un candidat de la liste initiale en prenant en considération le classement. En cas d'épuisement du nombre de candidats de la liste initiale, des élections partielles sont organisées dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jours de la date de la vacance.
606. L'exercice de la fonction parlementaire ainsi que l'organisation interne et le déroulement de ses travaux de l'ARP sont règlementés de manière plus détaillée par le Règlement intérieur de l'ARP (dénommé ci-après RI de l'ARP) qui est adopté à la majorité absolue de ses membres⁹⁰.
607. L'ARP jouit de l'autonomie administrative et financière dans le cadre du budget de l'État. L'autonomie administrative et financière de l'Assemblée sera régie par une loi organique particulière relative à l'autonomie de l'ARP et les règles de son fonctionnement (actuellement au stade de projet).
608. L'ARP se réunit en session ordinaire débutant au cours du mois d'octobre de chaque année et prenant fin au cours du mois de juillet, toutefois la première session de la législature de l'ARP débute dans un délai maximum de quinze jours à compter de la proclamation des résultats définitifs des élections, sur convocation du Président de l'Assemblée sortante. Dans le cas où le début de la première session de la législature coïncide avec les vacances de l'ARP, une session extraordinaire est ouverte, jusqu'à l'octroi de la confiance au Gouvernement. L'ARP se réunit en session extraordinaire au cours des vacances parlementaires, à la demande du Président de la République ou du Chef du Gouvernement ou du tiers de ses membres, pour examiner un ordre du jour déterminé.
609. Les organes et structures de l'ARP sont : le Président, les deux vice-présidents, les présidents adjoints, le Bureau (composé du président, de deux vice-présidents et 10 membres⁹¹), la

⁹⁰ Le RI de l'ARP a été adopté lors de la séance plénière du lundi 2 février 2015 et publié au JORT (version arabe) n°16 du 24 février 2015.

⁹¹ Il s'agit des présidents adjoints chargé de législation, des relations avec le gouvernement et la Présidence de la République, avec le pouvoir judiciaire et les instances constitutionnelles, des relations extérieures, des relations avec les citoyens et la société civile, des Tunisiens résidents à l'étranger, de l'information et de la communication, de la gestion générale, du contrôle de l'exécution du budget, et des affaires des députés. Les présidents adjoints sont désignés selon la règle de la représentation proportionnelle, et les blocs dont le nombre des membres est grand sont prioritaires.

Conférence des Présidents (composée par le président, les vice-présidents, les présidents adjoints, les présidents des commissions permanentes et spéciales, et les présidents des blocs parlementaires), les commissions, les bureaux des commissions (composés d'un président, d'un vice-président, d'un rapporteur et de deux rapporteurs-adjoints) et les blocs parlementaires (sept membres ou plus). Tout membre a le droit d'appartenir à plusieurs commissions à condition qu'elles ne soient pas de la même catégorie. Un membre ne peut pas être à la fois membre du Bureau de l'Assemblée et d'une commission.

610. Lors de sa première séance, l'ARP élit un Président parmi ses membres. Si la majorité requise n'est pas obtenue, il est procédé à un deuxième tour auquel participent uniquement les deux candidats ayant obtenu le plus de voix lors du premier tour. En cas d'égalité des voix, le plus âgé est nommé. À défaut de différence d'âge, il est procédé à un tirage au sort pour désigner le vainqueur. Au cours de la même séance, l'Assemblée procède par la suite à l'élection du premier et du deuxième vice-président selon la même procédure pour l'élection du président de l'assemblée. Le président et ses deux vice-présidents sont élus pour la totalité du mandat ou le reste du mandat. Une séance électorale est tenue pour toute vacance du poste du président de l'Assemblée ou l'un de ses vice-présidents, et ce dans un délai de 15 jours à partir du constat de vacance.
611. L'administration de l'Assemblée est organisée selon les principes de neutralité, d'égalité et de la continuité du service public. L'administration de l'Assemblée fonctionne au service de l'intérêt général selon les règles de transparence, d'intégrité, d'effectivité et de responsabilité. Il n'existe pas de statut particulier des fonctionnaires parlementaires, le personnel est régi par la loi de la fonction publique et le statut général de la fonction publique. Selon le RI, l'ARP édicte une loi relative au statut général de la fonction publique parlementaire conformément aux spécificités du service public parlementaire et aux exigences du travail administratif à l'Assemblée (en cours d'élaboration). L'administration parlementaire est constituée de 3 grandes structures : - un cabinet présidé par un chef du cabinet ; - un secrétariat général dirigé par un secrétaire général ; et - une direction générale des services communs. L'effectif total atteint 378 agents répartis entre 119 cadres supérieurs, 188 agents d'exécution (administratifs et techniques) et 71 ouvriers (taux d'encadrement de 31%). Il faut y ajouter les chargés de mission et les conseillers.
612. L'élection ayant lieu au sein de l'ARP est au suffrage secret. Toutes les opérations d'élection qui se déroulent au sein de l'Assemblée se font en utilisant des bulletins spéciaux et des enveloppes à format identique portant le cachet de l'Assemblée. Les bulletins blancs et les bulletins nuls ne sont pas pris en compte dans le calcul de la majorité, et ce, pour toute opération de vote.
613. L'ARP constitue des commissions parlementaires permanentes et des commissions spéciales. Au total, il y a neuf commissions permanentes et neuf commissions spéciales au sein de l'ARP. Chacune est composée de vingt-deux membres dont la répartition est régie par le principe d'un siège par dizaine de députés par bloc puis attribution au plus fort reste. L'ARP peut aussi constituer des commissions d'enquête (à titre d'exemple, la commission d'investigation concernant la corruption financière et l'évasion fiscale et le degré d'implication des tunisiens dont les noms ont été cités dans les "Panama Papers").
614. L'opposition est une composante principale de l'ARP. La présidence de la commission des finances et le poste de rapporteur de la commission des relations extérieures reviennent de droit à l'opposition. Il lui revient également, une fois par an, de constituer et présider une commission d'enquête (article 60 de la Constitution).

615. Il convient de citer en l'occurrence les commissions qui intéressent cette section du rapport. Les deux premières sont des commissions permanentes alors que les trois autres ont le statut de commissions spéciales.
- La « commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales » qui est chargée des projets, propositions et questions relatifs au travail parlementaire et les lois électorales. Elle se charge également de l'examen des : - projets d'amendement du règlement intérieur ; - questions relatives à l'applicabilité de ses dispositions ; et - questions relatives à l'immunité. Ses réunions relatives à l'immunité se tiennent en secret.
 - La « commission de l'organisation de l'administration et des affaires des forces armées » qui est chargée de l'examen des projets, propositions et questions relatifs à l'organisation générale de l'administration, la décentralisation administrative et l'organisation des collectivités locales et les projets de lois relatifs aux forces armées.
 - La « commission de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics », chargée du suivi de tous les dossiers et questions relatifs à la corruption administrative et financière. Elle est chargée du suivi du dossier des biens détournés et du dossier de gestion des biens et des propriétés confisqués, ainsi que du dossier de l'audit des banques publiques et des établissements publics. Elle est compétente également pour le suivi des moyens de développement et de modernisation de l'administration, et de réforme de la fonction publique.
 - La « commission électorale », chargée de tous les travaux qui lui sont délégués suite à une décision de la séance plénière ou en vertu de textes juridiques dans le cadre des missions électorales attribuées à l'Assemblée des représentants du peuple pour élire les membres des instances constitutionnelles indépendantes, la Cour constitutionnelle et autres instances.
 - La « commission de supervision des opérations de vote et décompte des voix », chargée d'effectuer le décompte des voix lors de toutes les opérations d'élection sur les personnes effectuées par l'Assemblée. Elle se charge également de la supervision des opérations de vote à main levée.
616. S'agissant des séances parlementaires, les séances plénières de l'ARP se tiennent tous les mardis à moins que le bureau n'en décide autrement. De même, l'assemblée plénière se tient sur convocation de son Président dans les horaires fixés par le bureau (article 106 du Règlement intérieur de l'ARP). Les assemblées plénières se tiennent à l'heure prévue en présence de la majorité absolue des membres. En cas d'absence de quorum, la plénière se tient valablement une demi-heure après l'heure initialement prévu et ce en présence du tiers des membres au moins.
617. Les commissions tiennent leurs réunions selon les horaires fixés par elles en dehors des horaires où se tiennent les assemblées générales en la présence de la majorité absolue de leurs membres. En cas d'absence de quorum, les réunions se tiennent valablement une demi-heure après l'heure initialement prévu et ce quel que soit le nombre de membres présents (article 75 du Règlement intérieur de l'ARP). Les séances des commissions sont publiques à moins que celles-ci ne décident du contraire (article 76 du Règlement intérieur de l'ARP). Les décisions des commissions sont prises à la majorité des membres présents en procédant à un vote par mains levées. En cas d'égalité de voix, celle du président est prépondérante (article 82 du Règlement intérieur de l'ARP).

Transparence du processus législatif

618. En principe, les séances plénières sont publiques. Les informations concernant le processus législatif et leur tenue sont communiquées par divers moyens, y compris : l'annonce publique des dates et horaires des séances plénières, ainsi que de leur ordre du jour ; l'accueil des citoyens, des représentants de la société civile, des invités et des journalistes dans les endroits qui leur sont réservés et selon les procédures fixées par le Bureau ; la publication des délibérations et décisions de la séance plénière, des résultats des votes et scrutins et autres au Journal Officiel de la République Tunisienne dans sa publication consacrée aux délibérations de l'ARP ; la diffusion sur le site électronique de l'Assemblée⁹² ; la diffusion radiophonique et télévisée en direct des délibérations des séances plénières et la facilitation aux Tunisiens résidant à l'étranger de suivre les travaux. L'Assemblée peut délibérer à huis-clos à la demande de son Président, ou du président d'un bloc parlementaire, ou de sept (7) membres au moins de l'Assemblée, ou d'un représentant du gouvernement. Cette demande doit être approuvée par la majorité des trois cinquièmes (3/5) des membres de l'Assemblée. Toutefois, les séances relatives à l'approbation des projets de loi ne peuvent faire l'objet d'une demande de huis clos.
619. Les décisions du Bureau sont publiées sur le site électronique de l'Assemblée dans un délai de trois (3) jours. Le Bureau publie également les résultats de la gestion financière de l'Assemblée au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site électronique de l'Assemblée.
620. L'Assemblée tient une séance plénière pour annoncer la composition des commissions. Cette composition est publiée sur le site électronique de l'Assemblée. Les réunions des commissions sont publiques et peuvent se tenir à huis-clos à la demande de la majorité des membres de la commission (notamment en matière d'élection des membres des instances constitutionnelles et autres et de la commission de défense et de sécurité, suite à la demande de la partie exécutive). La commission annonce les dates et l'ordre du jour de ses réunions sur le site électronique de l'Assemblée. Elle se charge également de publier les listes de présence. Le rapport de la commission est publié avec le projet sur le site électronique de l'Assemblée dès son approbation par la commission et au moins douze (12) jours ouvrables avant le début de sa discussion en séance plénière. La totalité des propositions d'amendement est publiée sur le site électronique de l'Assemblée, et un délai de deux (2) jours est ouvert pour présenter les demandes d'intervention contre toute proposition.
621. S'agissant des consultations, aux termes de l'article 77 du RI de l'ARP, tout membre n'appartenant pas à la commission a le droit d'être présent aux réunions, de donner son point de vue sur le sujet objet d'examen, et de participer au débat dans les limites du temps imparti. Il n'a pas le droit de participer au vote. Tout membre n'appartenant pas à la commission a également le droit d'émettre par écrit un avis sur tout sujet qui lui est soumis, et ce, au moyen d'un mémoire remis au président de la commission et au Président de l'Assemblée, avant la date fixée pour l'examen du sujet en question. Le président de la commission doit informer les membres de la commission de ce mémoire. La commission passe en revue les opinions et les propositions qu'elle reçoit.
622. Aux termes de l'article 81 du RI de l'ARP, les commissions peuvent dans le cadre de l'approfondissement des questions qui leurs sont soumises avoir recours à toute personne dont l'avis est considéré comme utile par l'intermédiaire de rapports écrits ou dans le cadre d'audiences se tenant au siège de l'assemblée. Les commissions peuvent aussi auditionner un représentant du Président de la République, ou du Gouvernement ou un dirigeant des établissements et entreprises publics. Un représentant du Président de la République ou du

⁹² <http://www.arp.tn/>

Gouvernement peut demander d'assister aux séances des commissions pour clarifier une question. De même, les commissions essaient de prendre en compte les propositions de la société civile.

Rémunération, avantages matériels et ressources des parlementaires

623. L'article 22 du RI de l'ARP dispose que l'Assemblée attribue à ses membres des indemnités mensuelles, ainsi que le remboursement des frais occasionnés par l'accomplissement de leurs fonctions parlementaires. Les montants de ces indemnités et remboursements des frais sont fixés par décision du Président de l'Assemblée.
624. La rémunération mensuelle du député est de l'ordre de 2,272 dinars tunisiens.
625. Par ailleurs, au titre d'avantages supplémentaires, les députés ont droit au remboursement des dépenses encourues lors de l'exercice de leur mandat. Ces indemnités sont fixées par décision du Président de l'ARP (article 22 du Règlement intérieur de l'ARP).
626. Actuellement, les moyens matériels et humains dont disposent les élus pour exercer leur mission sont particulièrement limités: les députés n'ont pas de bureaux, ne disposent pas de permanence dans leurs circonscriptions, ni d'assistants parlementaires. Seuls les blocs parlementaires et les présidents de commission disposent d'un bureau dans les locaux du Bardo ou dans des locaux annexes.

Principes éthiques et règles déontologiques

627. A présent, il n'y pas de principes et règles et/ou de code éthique/déontologique pour les membres de l'ARP.
628. L'ARP ne dispose pas de code de conduite et n'a pas mis en place d'institution pour assurer le respect de principes de conduite. L'adoption d'un code de conduite traduirait l'importance accordée par les membres de l'ARP à l'intégrité. Elle sensibiliserait ces derniers à cette problématique et montrerait à la population le souci qu'ont ses membres de promouvoir les valeurs d'intégrité. Cela d'autant plus que les agents publics sont soumis à des obligations déontologiques depuis le décret n°2014-4030 du 3 octobre 2014. C'est pourquoi, il est recommandé **d'introduire un code de conduite pour les membres de l'ARP. Ce texte devrait comporter une réglementation sur l'exposition aux conflits d'intérêt, les cadeaux et autres avantages, les activités accessoires et les intérêts financiers, les obligations patrimoniales déclaratives. Il devrait être accompagné de la création d'une institution de déontologie émanant du bureau de l'ARP et destinée, en particulier, à aider, à titre confidentiel, les membres de l'ARP et les conseiller sur les questions de déontologie et les risques de conflits d'intérêts potentiels auxquels ils peuvent être exposés.**

Conflits d'intérêts

629. A présent, il n'y pas de cadre normatif régissant la réglementation des conflits d'intérêts.
630. Pourraient figurer dans le code de conduite des membres de l'ARP (voir ci-dessus) plusieurs principes comme la probité et l'indépendance à l'égard de personnes susceptibles de détourner les membres de l'ARP de leurs devoirs. A ce titre la définition des conflits d'intérêts et leur prévention seraient souhaitables pour renforcer la crédibilité des députés.

631. La prévention des conflits d'intérêts répond à une exigence sociale et politique de renforcement de la confiance des citoyens dans ceux qui concourent à l'exercice de l'action publique. Il pourrait revenir à une commission interne ou à une personne dédiée à cette fonction, sur l'exemple du déontologue de l'Assemblée nationale française ou du Commissaire parlementaire aux normes et privilèges de la Chambre des Communes britannique d'identifier, de traiter les conflits d'intérêts qui pourraient se présenter, en mettant en place des mécanismes préventifs. L'autre option est de confier cette fonction à une instance collégiale, comme la commission des incompatibilités en Slovaquie⁹³. C'est à cet organe, quelle que soit sa forme juridique, que reviendrait le soin d'orienter le comportement du député. Son rôle pourrait être de donner un conseil mettant en garde l'élu contre une activité le plaçant dans une situation de conflit d'intérêts. Les conflits d'intérêts susceptibles de naître peuvent être de nature diverse. Certains font obstacle à ce que le député exerce ses missions tout en conservant des intérêts privés qui entrent en conflit avec son mandat. En fonction des circonstances, l'élu doit alors soit renoncer à son mandat, soit abandonner l'intérêt privé en cause. D'autres conflits d'intérêts peuvent surgir de façon plus fortuite et justifier une obligation d'abstention au moment d'un vote ou d'une prise de décision. C'est ce genre de situations que pourrait prendre en compte le code de conduite ou la charte de déontologie de l'élu national, en assortissant ces règles de sanctions disciplinaires ou politiques. Si les autorités tunisiennes rejoignent l'équipe d'experts pour estimer que le volet préventif doit être accompagné d'un dispositif répressif, le prononcé des sanctions applicables pourrait relever d'un organisme politique collégial (Bureau de l'ARP). La publicité donnée à l'infraction par l'organisme de contrôle pourrait être considérée à ce titre comme une sanction dissuasive et efficace.
632. Par conséquent et au vu de ce qui précède, il est recommandé **d'introduire des règles adéquates de prévention des conflits d'intérêts pour les parlementaires, leur suivi et résolution ainsi que les sanctions dissuasives, proportionnées et efficaces.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux, dons et autres avantages

633. La question des « cadeaux », libéralités et invitations des membres de l'ARP peut paraître anecdotique. Mais comme le thème des conflits d'intérêt, ce sujet fait l'objet de recommandations particulières de la part du GRECO auprès des membres des assemblées parlementaires des Etats membres du Conseil de l'Europe dans le cadre de son IV^{ème} cycle d'évaluation. L'encadrement de ces pratiques présente l'intérêt d'éviter que les avantages, invitations, cadeaux consentis aux parlementaires ne constituent un moyen de contourner la réglementation du financement de la vie politique. On peut convenir d'exclure du régime d'interdiction des libéralités les cadeaux de politesse et de souvenir échangés à l'occasion d'une réunion officielle ou de contacts protocolaires. En revanche, les cadeaux n'entrant pas dans ce cadre et excédant un certain seuil (200 euros au Bundestag, 150 euros à l'Assemblée nationale en France, 300 £ à la Chambre des Communes) devraient être déclarés.
634. S'agissant de visites de travail en Tunisie ou à l'étranger, liées à l'exercice du mandat et exposant à un risque de dépendance au-delà d'un seuil à définir par l'Assemblée, il serait justifié que leur financement soit financé sur des crédits publics.
635. Il reviendrait à la commission de déontologie ou au déontologue de s'assurer du respect de ces règles, qui gagneraient à être définies dans le code ou la charte de déontologie en y adjoignant à des fins pédagogiques des supports pratiques. La commission compétente ou le déontologue

⁹³ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca488>

devraient être ainsi conduits à interpréter les cas d'hospitalité et les notions de cadeaux mineurs ou majeurs, qui lui sont soumis, à l'aide d'exemples.

Incompatibilités

636. La Constitution ne contient pas de dispositions relatives aux règles d'incompatibilité de fonction et à l'intégrité des députés.
637. Cependant, la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relatif aux élections et aux référendums prévoit dans son article 35 que nul ne peut cumuler la qualité de membre de l'assemblée des représentants du peuple et les fonctions suivantes que ce soit de manière définitive ou temporaire et avec ou sans rémunération : - Membre du gouvernement ; - Fonctionnaire de l'Etat, dans les établissements publics, les entreprises publiques, les collectivités locales ou auprès des sociétés à participations publiques directes ou indirectes ; - Directeur d'un établissement public, d'une entreprise publique ou les sociétés à participations publiques directes ou indirectes ; - La qualité de membre des conseils élus des collectivités locales ; - Fonctionnaire d'un Etat étranger ; - Fonctionnaire dans une organisation internationale gouvernementale ou organisation non gouvernementale. L'article 25, dernier alinéa, du RI de l'ARP reprend cette interdiction.
638. La procédure de déclaration d'incompatibilité est régie par l'article 38 de la loi précitée du 26 mai 2014. Le membre de l'ARP qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité prévus par l'article 35 de ladite loi est révoqué d'office de ses fonctions après la proclamation définitive des résultats des élections et est placé en disponibilité s'il est fonctionnaire.
639. L'article 36 de la loi précitée dispose qu'aucun membre de l'ARP ne peut être nommé pour représenter l'Etat ou les collectivités locales dans les structures des entreprises publiques ou les sociétés à participations publiques directes ou indirectes.
640. Le champ des incompatibilités fixé par l'article 35 de la loi organique 2014-16 du 26 mai 2014 couvre exclusivement des mandats et des fonctions publiques. Il ne vise pas des fonctions privées qui pourraient exposer l'élu à des risques de corruption. L'attention des experts a été attirée, à plusieurs reprises, sur les pratiques, semble-t-il, répandues de spéculation foncière et immobilière. Or on sait que ce secteur d'activité peut être dans certains cas un foyer de corruption en raison du pouvoir discrétionnaire dont peuvent jouir certains élus dans l'attribution ou le changement de statut de terrains et la délivrance d'autorisations de construire, ainsi que du caractère souvent spéculatif des activités immobilières ou foncières. Aussi ne serait-il pas inutile d'envisager une extension du champ des incompatibilités existantes à l'exercice de fonctions dirigeantes dans les sociétés ou entreprises à but lucratif dont l'objet est l'achat ou la vente de terrains destinés à des constructions, ou qui exercent une activité de promotion immobilière ou de construction d'immeubles en vue de leur vente.
641. La question du cumul d'une profession de conseil avec un mandat de député également peut également faire problème, cette activité pouvant influencer une prise de décision au sein de l'ARP en permettant à un député de retirer un avantage financier pour lui-même ou une société dans laquelle il travaillerait comme conseil.
642. L'exclusion de ces activités d'un mandat à l'ARP supposerait la définition d'une procédure spécifique de déclaration d'incompatibilité dans la loi organique 2014-16, dans la mesure où la compatibilité de ces fonctions peut faire l'objet de plus de discussion et donner lieu à plus d'interprétation que les fonctions incompatibles bien identifiées mentionnées aujourd'hui dans cet

article 35. En conséquence, il est recommandé **d'étendre le champ des incompatibilités des mandats des membres de l'ARP susceptibles d'être exposés à un risque de corruption.**

Activités accessoires, emploi/limitations après la cessation des fonctions

643. L'exercice des activités accessoires n'est pas réglementé.
644. Si cette problématique rejoint celle des incompatibilités, la qualification d'accessoire vise des activités de faible importance, en termes d'occupation et de rémunération. Peuvent être concernées la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations. Le cumul d'activités dans des associations sans but lucratif, présentant un caractère social, philanthropique et dont la gestion est désintéressée doit être rendu possible. Mais ces règles devraient être définies explicitement dans le statut du membre de l'ARP, afin d'éviter toute ambiguïté.
645. Mise en œuvre et immunités : voir la section 3.4 relative aux immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions portant sur des infractions de corruption

Contrats conclus avec les autorités publiques

646. Aux termes de l'article 25, alinéa 2 du RI de l'ARP, il est interdit à tout membre de l'ARP de conclure des contrats à caractère commercial avec l'État, les collectivités publiques ou les établissements et les entreprises publics.
647. De même, selon l'alinéa 3 de l'article précité, il est interdit à tout avocat, huissier-notaire, ou expert auprès des tribunaux, membre de l'ARP, d'engager, dans le cadre de ses missions professionnelles, toute action ou mesure contre l'État, les collectivités publiques ou les établissements et les entreprises publics et ce, à partir de la date d'approbation du présent règlement intérieur.

Utilisation abusive des ressources publiques

648. Dans un Etat où le secteur public reste relativement important, le rappel de la nécessité de ne pas faire une utilisation abusive des ressources publiques mises à la disposition des membres de l'ARP contribuerait à améliorer l'image des élus dans l'opinion publique. Un tel rappel prolongerait une disposition de l'article 3 de la loi organique 2012-23 du 20 décembre 2012 relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections. Celle-ci est notamment chargée d'établir des codes de bonne conduite électorale garantissant la neutralité et la bonne gestion des deniers publics pendant les campagnes électorales.

Lobbying

649. Il n'y pas de dispositions dans la Constitution ou le RI de l'ARP sur le lobbying. Toutefois, l'article 37 de la loi organique n°2014-16 et l'article 25, alinéa 1 du RI de l'ARP disposent qu'il est interdit à tout membre de l'ARP de faire usage de sa qualité dans toute publicité relative à des projets financiers, industriels, commerciaux ou professionnels.
650. Réglementer les conflits d'intérêts revient à éviter que les décideurs publics ne soient influencés par leurs propres intérêts. Réglementer le lobbying vise à empêcher que les décideurs publics ne soient susceptibles d'être influencés par des tiers qui ne leurs sont pas liés.

651. Le lobbying peut être « *un vecteur d'expertise et de retour d'information qui est utile pour la conduite éclairée et équilibrée des affaires publiques* », comme l'admet un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁹⁴. Le danger cependant est double. Il convient, d'une part, d'éviter que le lobbyiste ne transforme le décideur lui-même en lobbyiste, lorsque les informations qui lui sont fournies sont présentées sous une apparente objectivité. Il convient, d'autre part, d'empêcher que la promotion des intérêts particuliers en cause ne soit en contradiction avec l'intérêt général. De fait, la frontière entre information et pression peut être tenue et cette ambiguïté confère souvent au lobbying une connotation négative dans l'opinion publique, qui l'assimile à la corruption. D'autant qu'une zone mal définie laissant place par exemple à des invitations, des voyages d'études et des colloques recouvre parfois ces jeux d'influence.
652. Sur la base des bonnes pratiques observées dans plusieurs pays, l'inscription des lobbyistes sur un registre et l'application d'un code de conduite des lobbyistes sont les deux voies complémentaires que pourrait emprunter la législation en la matière en Tunisie. L'inscription des lobbyistes sur un registre peut être soit facultative, soit obligatoire dans une optique plus rigoureuse. Par exemple, depuis une loi du 7 juillet 2005 en Pologne un registre contient les informations suivantes: nom, cabinet et adresse déclarés de la personne exerçant une activité de lobbying à titre professionnel ou nom, prénom et adresse d'une personne physique autre que la personne exerçant l'activité de lobbying et – pour les personnes se livrant professionnellement à une activité de lobbying – le numéro d'identification au registre national du commerce et des sociétés ou le numéro de code du registre des activités économiques. Le registre est public et les informations qu'il contient sont publiées dans la publication officielle du gouvernement.
653. En dehors de cette formalité d'enregistrement, les lobbyistes peuvent être soumis à un code de conduite, qui énonce plusieurs principes. Ainsi les représentants des groupements d'intérêts au Parlement européen doivent déclarer aux députés, à leur personnel ou aux fonctionnaires de l'institution, les intérêts qu'ils représentent. Il en est de même à l'Assemblée nationale française et au Canada, le règlement du lobbying dans ce pays recouvrant quatorze catégories de charges publiques.
654. On relèvera que l'exigence d'un code de conduite des responsables publics qui va généralement de pair avec la réglementation du lobbying est satisfaite par l'existence du décret 2014-4030 du 3 octobre 2014 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public. La section 3 du titre 4 de ce texte régit en effet les cadeaux, avantages et autres privilèges susceptibles d'être demandés ou acceptés par les agents publics.
655. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **de définir des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

656. La Constitution range la question de déclaration de patrimoine parmi les lois ordinaires (articles 11 et 65).
657. L'obligation de déclaration patrimoniale pour les membres de l'ARP est un des projets de loi en cours d'élaboration, certains membres ayant toutefois devancé cette réglementation en prenant l'initiative de publier d'eux-mêmes leur patrimoine.

⁹⁴ Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc.11937, 5 juin 2009, § 12.

658. Les principes de probité et de désintéressement qui doivent présider à la déontologie des membres de l'ARP justifient l'institution d'un régime déclaratif de leur patrimoine et de leurs revenus ainsi qu'un contrôle de l'application de cette réglementation. Soumettre à cette déclaration les députés au début et à la fin de leur mandat, leur demander de justifier de toute évolution significative de leur patrimoine, mettre à la disposition de l'organe de contrôle les informations de l'administration fiscale et instituer des sanctions pénales délictuelles lorsque les assujettis oublient de déclarer une part substantielle de leur patrimoine ou présentent une déclaration mensongère de celui-ci : telles sont les pistes souhaitables correspondant aux standards du GRECO que pourrait suivre le texte en cours d'élaboration. L'inclusion d'informations sur les revenus des parlementaires serait un moyen d'apprécier leur situation patrimoniale réelle. Une procédure contradictoire permettant au député de faire valoir ses droits devrait être prévue. Il appartiendrait également à une telle réforme de se prononcer sur l'opportunité d'une publicité de ce patrimoine en cause. La publicité des déclarations patrimoniales est souvent appliquée parmi les Etats membres du GRECO. C'est le cas en Estonie, Islande, Pologne, Royaume-Uni, Slovénie et en Suède. Une attention particulière devrait également être portée sur la composition de l'organe de contrôle. Certaines assemblées ont choisi de confier ce contrôle à des structures internes (Bundestag), tandis que d'autres législations ont opté pour un contrôle à une commission extérieure à l'assemblée concernée (France). C'est pourquoi, il est recommandé **de garantir une mise en œuvre efficace des obligations déclaratives des membres de l'ARP.**

Contrôle et mise en œuvre

659. Aux termes de l'article 38 de la loi organique n°2014-16, tout membre de l'ARP qui était lors de son élection dans un des cas d'incompatibilité prévus au sein de cette section de la présente loi (les articles 35 à 37, voir les paragraphes 557 et suivants de ce rapport (plus haut), est révoqué d'office de ses fonctions après proclamation définitive des résultats des élections. Il est mis en disponibilité, notamment s'il occupe une fonction publique. Tout membre de l'ARP chargé durant son mandat d'une responsabilité, d'une fonction ou d'une mission prévus dans la présente section de cette loi, ou accepte durant son mandat une responsabilité ne permettant pas le cumul avec sa qualité de membre de l'ARP, est considéré démissionnaire automatiquement de ses fonctions s'il ne présente pas sa démission dans un délai de dix (10) jours à compter de la date de l'assignation à la responsabilité ou à la fonction ou à la mission. La démission ou la révocation d'office est prononcée par l'assemblée.

660. Il est interdit aux membres de l'Assemblée de s'absenter sans préavis (article 26 du RI de l'ARP). Si l'absence non justifiée dépasse, au cours du même mois, trois jours de travail complets à des séances plénières relatives à des votes, ou six absences successives des travaux des commissions au cours d'un même mois, le Bureau doit décider une retenue sur les indemnités, proportionnellement à la durée de l'absence. La liste des jours retenus sera publiée sur le site électronique de l'Assemblée.

661. Le Bureau de l'Assemblée est tenu de publier sur le site électronique de l'Assemblée la liste préliminaire des députés présents aux séances plénières et aux commissions dans un délai ne dépassant pas trois jours ouvrables après la fin de la séance ; la liste précise si l'absence était justifiée ou pas. Chaque député a le droit de faire opposition dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication de la liste préliminaire.

662. Il n'y pas d'autres sanctions disciplinaires vis-à-vis des députés dans le RI de l'ARP.

663. Le membre de l'ARP bénéficie de l'immunité conformément aux dispositions de l'article 68 de la Constitution.
664. [Pour plus d'information, voir la section de ce rapport relative aux immunités]

2.6. Financement des partis politiques et des campagnes électorales

Partie générale

665. Suite à la suspension de la Constitution du 1er juin 1959 par le décret-loi du 23 mars 2011, portant organisation provisoire des pouvoirs publics, le gouvernement a traité les affaires courantes par voie de décrets. La période de la transition a été gérée par des gouvernements dont les membres se sont engagés à ne pas se présenter aux élections de l'Assemblée nationale constituante et par une « Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique » (« Commission Ben Achour » dont le mandat s'est achevé le 13 octobre 2011)⁹⁵. Cette instance, composée de représentants de partis politiques, de syndicats et de la société civile, a fonctionné comme une sorte de proto-parlement pour compenser l'absence d'instances démocratiquement élues, remplaçant les deux chambres du Parlement dissoutes après la Révolution et chargée de proposer les réformes à même de concrétiser les objectifs de la révolution relatifs au processus démocratique. Outre un comité d'experts, chargé de la rédaction des projets de lois, la Commission Ben Achour était composée de 155 représentants issus de 12 partis politiques, de 19 syndicats et de représentants de la société civile.
666. La Commission Ben Achour a joué un rôle clé dans l'élaboration de textes législatifs essentiels tels le décret-loi électoral du 10 mai 2011 relatif à l'élection de l'Assemblée nationale constituante (« le décret-loi électoral ») ou celui du 18 avril 2011 portant création de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE).
667. L'ancien parti-État, le Rassemblement Constitutionnel Démocratique, a disparu de la scène politique : un jugement du tribunal de première instance en date du 10 mars 2011 n°14332 a décidé « la dissolution du parti du Rassemblement Constitutionnel Démocratique et la liquidation de ses biens et ses valeurs par l'administration des domaines de l'Etat ... ». Il a été confirmé par un arrêt ultérieur de la cour d'appel du 28 mars 2011 et deux arrêts de cassation en date du 22 avril 2011. (Un décret n°2013-1294 du 26 février 2013, a créé une commission de liquidation des biens et des valeurs du parti du Rassemblement Constitutionnel Démocratique dissous et fixé sa composition et ses modalités de fonctionnement.).
668. Parallèlement, le Congrès pour la République (CPR) de Moncef Marzouki, fondé en 2001, a été légalisé le 8 mars 2011, et le parti islamiste Ennahdha, une semaine auparavant. Dès avril 2011 une quarantaine de partis politiques pouvaient être recensés et plus d'une centaine au moment des élections instaurées par le décret-loi 2011-35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection d'une Assemblée Nationale Constituante.
669. Les partis et les candidats indépendants étaient autorisés à présenter une seule liste par circonscription et les candidats ne devaient pas être inscrits sur plus d'une liste. Était éligible tout électeur âgé de 23 ans révolus le jour du dépôt de sa candidature. Un certain nombre de cas d'exclusion était toutefois prévu. Ne pouvait se présenter toute personne ayant assumé une

⁹⁵ Instituée par le décret-loi n°2011-6 du 18 février 2011, portant création de l'Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique.

responsabilité gouvernementale sous Ben Ali, excepté les membres des gouvernements qui n'ont pas appartenu au RCD et toute autre personne ayant assumé une responsabilité dans ce parti. Ne pouvaient également être candidats les membres des instances nationales, les membres des comités de coordination, les membres des fédérations ainsi que les présidents des cellules territoriales et professionnelles.

670. Une Assemblée nationale constituante (ANC)⁹⁶ a été élue le 23 octobre 2011 au scrutin de liste à la proportionnelle, avec une parité hommes-femmes et une répartition au plus fort reste. Avec un taux de participation de 51,97% des électeurs inscrits, les résultats d'élection de l'Assemblée constituante (217 sièges) ont été départagés entre :
- Ennahdha de Rached Ghannouchi (37,04% ou 89 sièges),
 - la Pétition populaire pour la liberté, la justice et le développement, ultérieurement connue sous le nom de « Courant de l'amour » (6,74% ou 26 sièges),
 - le Congrès pour la République (CPR) de Moncef Marzouki (8,71% ou 29 sièges),
 - le Forum démocratique pour le travail et les libertés (FDTL, « Ettakatol »)⁹⁷ (7,03% ou 20 sièges),
 - le Parti démocrate progressiste (PDP) (3,94% ou 16 sièges),
 - Al-Moubadara ou « l'Initiative » (3,19% ou 5 sièges),
 - le Pôle démocratique moderniste (PDM) (2,79% ou 5 sièges),
 - Afek Tounes (1,89% ou 4 sièges),
 - le Parti communiste des ouvriers de Tunisie (PCOT) (1,57% ou 3 sièges),
 - le Mouvement du peuple ou « Achab » (0,75% ou 2 sièges),
 - le Mouvement des démocrates socialistes (MDS) (0,56% ou 2 sièges) et
 - autres – 8 indépendants et petits partis (5,44% ou 16 sièges).
671. En novembre 2011, le parti islamiste Ennahda ainsi que le CPR et Ettakatol du centre gauche ont mis en place une coalition (la troïka) dans le but de former le futur gouvernement et de constituer une majorité stable. Cette expérimentation politique a eu pour résultat le fait que le nombre des députés du CPR est passé de 29 à 12 et celui d'Ettakatol de 20 à 10 entre 2011 à 2014.
672. En janvier 2014, à la suite d'un accord sur la Constitution, la troïka a cédé sa place à un gouvernement de technocrates mené par Mehdi Jomaa, jusqu'alors ministre de l'Industrie, mais a conservé sa majorité à l'assemblée.
673. Les membres de l'assemblée des représentants du peuple sont élus dans 33 circonscriptions électorales. Des 217 sièges à pourvoir, 199 sièges correspondent aux 27 circonscriptions électorales sises sur le territoire national, les 18 autres sièges sont réservés aux 6 circonscriptions électorales à l'étranger.⁹⁸
674. Pour les élections de 2014, l'attribution de sièges telle qu'établie en 2011 est restée en vigueur : les représentants du peuple sont élus au scrutin proportionnel plurinominal sur des listes

⁹⁶ L'ANC a siégé d'octobre 2011 à janvier 2014 (avec plusieurs semaines d'interruption pendant l'été 2013) et a dû fonctionner dans un contexte assez tendu, marqué par deux assassinats politiques qui sont intervenus en février et juillet 2013 et par de multiples attaques terroristes contre l'armée.

⁹⁷ Le PDP, « Ettakatol » et Ettajdid ont été des partis d'opposition sous le régime antérieur de Ben Ali.

⁹⁸ Les circonscriptions sises en Tunisie correspondent aux 24 gouvernorats du pays, auxquels s'ajoutent les 3 dédoublements des gouvernorats de Tunis, Nabeul et Sfax. Par ailleurs, les 6 circonscriptions électorales à l'étranger sont réparties comme suit : deux circonscriptions en France, une en Italie, une en Allemagne, une circonscription au Canada réservée aux Tunisiens résidents du continent américain et du reste des pays européens, et une circonscription aux Emirats Arabes Unis (Abu-Dhabi) réservée aux Tunisiens résidents dans les pays arabes et dans le reste des pays du monde.

bloquées, avec répartition proportionnelle des sièges au plus fort reste.⁹⁹ Alors que la loi électorale de 2014 prévoit que l'allocation de sièges aux circonscriptions se détermine au moins un an avant une élection, elle n'établit ni critères ni procédures permettant d'actualiser l'attribution de sièges aux circonscriptions en fonction de l'évolution démographique.

Représentation des partis au Parlement

675. Les résultats des élections législatives du 26 octobre 2014, rapidement acceptés et reconnus par les partis et la population, ont vu un renversement notable de majorité par rapport à octobre 2011. Caractérisés par un taux de participation de 68,36%¹⁰⁰, ils traduisent une bipolarisation croissante de la vie politique entre Nidaa Tounès (86 sièges - 37% des voix) et Ennahdha (69 sièges – 27% des voix), loin devant l'Union patriotique libre (16 sièges), la coalition de gauche du Front populaire (15 sièges), le parti libéral Afek Tounes (8 sièges), et le Congrès pour la République (4 sièges).
676. En 2011, 19 partis (y compris les listes de la Pétition populaire) ainsi que huit listes indépendantes ont obtenu des sièges. En 2014, ce ne sont plus que 14 partis, une alliance et trois listes indépendantes qui sont représentés à l'Assemblée. On se trouve ainsi avec 5 partis qui concentrent ensemble environ 90% de la représentativité dans l'ARP. Au total, la « troïka » sortante se voit perdre un électeur sur deux par rapport à 2011.

Parti politiques	Pourcentage	Sièges
Nidaa Tounès / « Appel de la Tunisie » - anti-islamiste et libéral	37,56%	86
Ennahdha / « Renaissance » (ME) – islamiste/conservateur	27,79%	69
Union patriotique libre (UPL) - centre-droit libéral dirigé par un homme d'affaire	4,02%	16
Front populaire (FP) – alliance d'extrême-gauche	3,66%	15
Afek Tounes / « Horizons de Tunisie » (AT) – droite libérale	3,02%	8
Congrès pour la République (CPR) – parti du chef de l'État sortant	2,14%	4
Courant démocrate	1,93%	3
Al Joumhour (fusion incluant le PDP)	1,47%	1
Mouvement du peuple	1,34%	3
Initiative nationale destourienne (l'Initiative de 2011 avant la fusion)	1,32%	3
Alliance démocratique	1,27%	1
Courant de l'amour (aussi connu comme Pétition Populaire)	1,2%	2
Autres (3 partis et 3 listes indépendantes)	0,5%	6
Total		217

677. La cartographie des résultats illustre une fracture géographique, entre le nord acquis à Nidaa Tounès, et le sud qui maintient son vote en faveur d'Ennahdha. Dans le centre du pays, notamment où des émeutes sociales ont été observées en 2012 et en 2013, le vote est plus partagé.

⁹⁹ Les sièges de chaque circonscription sont répartis en divisant le nombre de voix obtenus par chaque liste, par le quotient électoral. Le quotient électoral correspond au chiffre obtenu lorsqu'on divise le nombre total de suffrages par le nombre de sièges à pourvoir. Le cas échéant, une deuxième étape attribue les sièges restants selon le même principe, une fois écartées les voix déjà comptabilisées à la première étape.

¹⁰⁰ Le taux de participation donne une information biaisée du fait que le nombre d'électeurs inscrits est passé en trois ans de 8 290 000 à 5 236 000, ce qui démontre en fait un désintérêt croissant vis-à-vis de la vie politique et une grande désillusion après la Révolution.

678. Le Président de la République est élu au scrutin majoritaire uninominal, avec la possibilité de deux tours si aucun candidat n'obtient la majorité des voix (plus de 50%) au premier tour.
679. Les Tunisiens ont élu, au deuxième tour de l'élection présidentielle du 21 décembre 2014, Béji Caid Essebsi avec 55,68 % des voix, contre le président de la transition Moncef Marzouki qui a obtenu 44,32% des suffrages. L'un se réclamant de la sauvegarde des acquis pré-révolutionnaires en matière sociétale, l'autre des acquis post-révolutionnaires en termes de libertés politiques. Suite aux développements en Egypte, Ennahda a préféré ne pas présenter de candidat à la présidentielle. Le nouveau Président de la République a désigné comme premier ministre Habib Essid, qui a formé le 6 février 2015 un gouvernement de coalition incluant 27 ministres et 17 secrétaires d'Etat de Nidaa Tounes, de Ennahda, d'Afek Tounes et de l'UPL ainsi que des personnalités indépendantes. Ce gouvernement a obtenu la confiance de l'Assemblée des représentants du peuple avec une large majorité le 5 février 2015.
680. Cette équipe jouissait d'une large représentativité, mais était proportionnellement déséquilibrée. Ennahda, deuxième bloc parlementaire, ne se voit octroyer qu'un seul poste ministériel et trois secrétariats d'Etat en veillant à respecter l'alternance alors qu'Afek Tounes, avec 8 députés seulement, décroche trois ministères.
681. Des fuites au sein de Nidaa Tounes suite aux démissions de 31 députés (y compris le départ initial de son secrétaire général Mohsen Marzouk) ont eu lieu récemment en novembre 2015 créant ainsi une scission du parti. Les démissionnaires ont constitué un groupe dissident à l'Assemblée (Al Horra). Ces démissions semblent motivées par des conflits entre les deux ailes du parti (une coalition de courants très divers) et des accusations de népotisme à l'encontre du fils du Président, soupçonné de vouloir contrôler le parti. Ces défections risquent de compliquer les tentatives de réformes de la part du gouvernement¹⁰¹.
682. L'assemblée actuelle compte 149 hommes contre 68 femmes, des chiffres quasi-identiques à ceux observés auparavant dans l'Assemblée constituante.
683. Un remaniement du Gouvernement a eu lieu en début de février 2016 suite à un vote de confiance. En raison de la situation politique et sous l'initiative présidentielle, le pacte de Carthage a été signé en juillet 2016 par neuf partis politiques et trois organisations nationales (l'UGTT, l'UTICA et l'UTAP) afin de concrétiser la formation d'un gouvernement « d'union nationale » qui a été constitué et obtenu la confiance de l'ARP le 27 août 2016. Le gouvernement est présidé par Youssef Chahed, dirigeant du mouvement de Nidaa Tounes et se compose de 26 ministres et 14 secrétaires d'Etat. Les six priorités arrêtées par le pacte de Carthage sont la lutte contre le terrorisme, la croissance économique, la lutte contre la corruption, l'équilibre financier, le développement régional et le renforcement de l'action gouvernementale vers des réformes visant à consolider les institutions de la République.
684. Des élections municipales doivent être organisées.
685. Le nombre de partis politiques actuellement enregistrés serait de près de 200 formations politiques.

¹⁰¹ En citant les propos de son fondateur, « Nidaa Tounès a été constituée par quatre grandes sensibilités, c'est-à-dire les Destouriens [...], les hommes indépendants [...], les syndicalistes [...], et évidemment les gens de gauche. Ces quatre sensibilités ont décidé de converger dans un melting-pot, dans un melting-pot du centre », interview dans France 24 le 25 novembre 2014. Pour autant, on se penche à soutenir que cette formation politique englobe également des courants nationalistes, sociaux-démocrates, communistes et libéraux.

686. La configuration actuelle des blocs parlementaires est la suivante :
- Ennahdha : 69 députés ;
 - Nidaa Tounès : 67 députés ;
 - Al Horra (démissionnaires de Nidaa Tounès) : 21 députés ;
 - Front populaire : 15 députés ;
 - UPL : 11 députés ;
 - Bloc socio-démocrate : 12 députés ;
 - Bloc Afek Tounès, mouvement national, Appel des tunisiens à l'étranger : 10 députés ;
 - Non appartenant à des blocs : 12 députés.

Cadre légal des partis politiques

687. Le préambule de la Constitution de 2014 affirme entre autres les principes de régime démocratique et participatif, de séparation des pouvoirs et leur équilibre, de pluralisme, de neutralité de l'administration et de bonne gouvernance.
688. Aux termes de l'article 35 de la Constitution, la liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations est garantie. Les partis politiques, les syndicats et les associations s'engagent dans leurs statuts et leurs activités à respecter les dispositions de la Constitution et de la loi, ainsi que la transparence financière et le rejet de la violence.

Définition d'un parti politique

689. L'article 65 de la Constitution indique que l'organisation des partis politiques, des syndicats, des associations, des organisations et des ordres professionnels ainsi que leur financement relève de la loi organique.
690. La loi organique n°88-32 du 3 mai 1988 portant organisation des partis politiques et la loi n°97-48 du 21 juillet 1997 relative au financement des partis politiques ont été abrogées par le décret-loi n°2011-87 du 29 septembre 2011 portant organisation des partis politiques.
691. Ce décret-loi garantit la liberté de constituer des partis politiques, d'y adhérer et d'y exercer des activités. Il a pour objectif de consacrer la liberté de s'organiser politiquement, appuyer et promouvoir le pluralisme politique et de consolider le principe de transparence dans la gestion des partis politiques.
692. Selon ce texte un parti politique est une association constituée sur la base d'un accord entre citoyens tunisiens, qui contribue à l'encadrement politique des citoyens et à la consécration des valeurs de la citoyenneté. Il a pour objectif la participation aux élections en vue d'exercer le pouvoir au niveau national, régional ou local.
693. Le principe de transparence est affirmé à l'article 3 de ce décret-loi : « Dans le cadre de leurs statuts, activité et financement, les partis politiques sont tenus de respecter les principes de la République, la primauté de la loi, la démocratie, la pluralité, l'alternance pacifique au pouvoir, la transparence, l'égalité, la neutralité de l'administration, des lieux de culte et des services publics, l'indépendance de la justice et les droits de l'homme tels que définis par les conventions internationales ratifiées par la République Tunisienne ».

Création et enregistrement

694. Les formalités de déclarations sont très simples puisque les personnes souhaitant constituer un parti politique sont tenues d'adresser au Premier ministre une lettre recommandée avec accusé de réception comportant :
- a) Une déclaration indiquant la dénomination du parti, son programme, son emblème et son siège. La dénomination du parti doit être différente de celle des autres partis légalement constitués.
 - b) Une copie de la carte d'identité nationale des fondateurs du parti,
 - c) Les statuts en deux exemplaires signés par les fondateurs du parti.
- En cas de refus motivé d'enregistrement, les fondateurs du parti peuvent faire un recours pour excès de pouvoir.
695. Le parti politique est réputé légalement constitué et acquiert la personnalité morale à compter de la date de la publication de l'annonce au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Sources de financement autorisées

696. Les articles 17 à 22 de la loi n°2011-87 du 29 septembre 2011 portant organisation des partis politiques définissent de manière restrictive les ressources des parti politiques et leurs modalités de perception et posent le principe d'un financement public par l'État :
- les différents types de cotisations des adhérents (plafonnée par cotisation à 1200 dinars par an et avec l'obligation de versement par chèque bancaire ou postal ou par mandat postal dès lors qu'elle est supérieure à 240 dinars) ;
 - les aides, dons, donations et legs avec l'obligation d'identifier la source du financement, un plafonnement à 60 000 dinars par personne physique et par an et dans la limite des interdictions suivantes : financement direct ou indirect, en numéraire ou en nature en provenance d'une partie étrangère (hors tunisiens résidant à l'étranger) ; aides, dons et donations des personnes morales publiques ou privées. Ces dispositions couvrent les concours en nature ou services à titre gracieux ;
 - le financement imputé sur le budget de l'Etat [Statistiques demandées sur les montants réellement versés]
 - les revenus des biens du parti politique et de ses activités [point à clarifier sur la portée des activités économiques des partis => difficilement vérifiable en l'absence de comptes]
 - les emprunts à condition que les engagements existants auprès de l'ensemble des établissements de crédit tels que définis par la loi n°2016-48 du 11 juillet 2016 relative au banques et établissements financiers, ne dépassent pas les 200 000 dinars. La Cour des comptes a confirmé que seuls les établissements de crédit pouvaient consentir des emprunts, à l'exclusion des personnes physiques.
697. La loi a également prévu d'empêcher la mise en œuvre de contreparties au financement du parti puisque l'article 18 interdit à tout parti politique d'octroyer des avantages quelconques en numéraire ou en nature au profit des citoyens et citoyennes.
698. Le décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations leur interdit (article 4), de collecter des fonds en vue de soutenir des partis politiques ou des candidats indépendants à des élections nationales, régionales, locales ou leur procurer une aide matérielle.

Enregistrements et comptabilité

699. La loi prévoit que le parti politique tienne une comptabilité conformément au système comptable des entreprises prévu par la loi n°96-112 du 30 décembre 1996, relative au système comptable des entreprises. Et que les normes comptables spécifiques aux partis politiques soient approuvées par arrêté du ministre des finances.
700. Le parti doit ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour effectuer toutes ses transactions financières.
701. Toutes les transactions financières de recette ou de dépense du parti, doivent être effectuées par virements ou chèques bancaires ou postaux si leur valeur dépasse cinq cents (500) dinars. La fragmentation des recettes et dépenses dans le but d'éviter le dépassement de la valeur sus-indiquée n'est pas permise.
702. Les comptes bancaires ou postaux des partis politiques ne peuvent être gelés que par décision judiciaire.
703. Le parti politique désigne un mandataire financier unique. L'organe chargé de désigner le mandataire financier est déterminé par les statuts.
704. Ce mandataire tient pour le parti politique les registres suivants :
- un registre des adhésions.
 - un registre des délibérations des organes de direction du parti.
 - un registre d'aides, dons, donations et legs en distinguant ceux qui sont en nature de ceux en numéraire et en déterminant leurs valeurs et les noms des personnes qui en sont l'origine. Le parti tient ce registre à son siège central.
705. Cet ensemble de dispositions appelle plusieurs remarques.
706. La loi n'est pas explicite sur la possibilité pour les représentations locales du parti de disposer elles-mêmes de comptes bancaires et de comptabilités individuelles susceptibles d'être consolidées au niveau du parti. Une interprétation stricte du décret-loi n°2011-87, soit l'ouverture d'un compte bancaire ou postal unique pour effectuer toutes les transactions financières du parti politique conduit de fait à disposer potentiellement de « caisses » au niveau des représentations locales du parti avec un niveau de contrôle faible, voire inexistant.
707. De même, si les fonctions du mandataire sont précisées (articles 22 et 24), il apparaît que rien n'interdit de désigner le trésorier du parti comme mandataire. Auquel cas la distinction perd de son sens en terme de différenciation des contrôles internes.
708. L'arrêté devant approuver les normes comptables spécifiques n'a toujours pas été pris même si selon les entretiens qu'a pu avoir l'équipe d'évaluation les normes elles-mêmes ont bien été élaborées. Toutefois, il n'a pu en être pris connaissance et en l'absence de possibilité de consultations des rares comptes et états financiers réellement déposés, il n'est pas possible d'en apprécier la portée effective notamment quant au périmètre de ces comptes qui paraissent être restreint au niveau central du parti sans concerner ni les éventuelles structures locales ni les entités satellites ou périphériques. Il est ainsi légitime de s'interroger sur la possibilité ou non de prendre en considération les journaux ou autres médias clairement identifiés comme émanant ou soutenant un parti et bénéficiant le cas échéant d'une aide publique à ce titre.

709. De même, si la loi prévoit les revenus des activités des partis dans les formes de financement légal, elle est muette sur la nature et l'étendue théorique de ces activités. L'équipe d'évaluation n'a pu obtenir d'information sur l'existence de dispositions fiscales particulières qui permettraient d'avoir une approche au moins indirecte de ces activités.
710. S'il est interdit aux associations de participer ou de collecter des fonds pour les partis politiques (ou les candidats), seules celles bénéficiant d'un financement public font l'objet d'un contrôle par la Cour des comptes. Confronté à ce problème, la Cour des comptes a, à l'occasion des élections de 2014, appelé à mettre en place un système de contrôle des associations non financées par l'État afin de préserver les élections de l'argent politique.
711. Par ailleurs, aucun dispositif d'accompagnement ne semble avoir été mis en œuvre pour permettre aux partis politiques de se doter ou de former des personnes aptes à effectuer les tâches nécessaires en matière de tenue de la comptabilité (cf. également la partie sur le contrôle des élections et les remarques de la Cour des comptes sur la faiblesse des documents produits).
712. Au regard de la transparence des moyens et des dépenses des partis politiques, on observe que le décret-loi 2001-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques ne précise pas si les états financiers annuels des partis comprennent dans leur champ les unités locales des partis politiques. Par ailleurs, ce texte n'assujettit pas les formations politiques à faire état de leurs actifs financiers et des parts qu'ils sont susceptibles de détenir dans des entités situées directement ou indirectement dans leur sphère d'influence. L'article 27 enjoint les partis politiques de publier leurs états financiers avec le rapport du commissaire aux comptes dans un quotidien et sur leur site s'il en existe. Il les contraint également de présenter à la Cour des comptes un rapport annuel comprenant leurs seules recettes et dépense. Le délai de ce dépôt est fixé par le troisième alinéa de l'article 63 de la loi 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes, c'est-à-dire le 30 juin qui suit l'exercice.
713. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé **(i) de compléter le cadre légal régissant le financement et le fonctionnement des partis politiques par la promulgation des textes (en partie déjà préparés) fixant le cadre comptable et déterminant les modalités d'attribution de l'aide publique, puis veiller à leur mise en œuvre effective et rapide ; (ii) d'accompagner cette mise en œuvre d'actions de formation pour permettre aux partis politiques d'être en mesure de tenir une comptabilité fiable et d'élaborer les comptes et états financiers prévus tant par la loi organique sur les partis politiques que par les différentes lois électorales ; et (iii) de clarifier la prise en compte des activités économiques directes ou périphériques des partis politiques, d'une part, en élaborant des règles quant au périmètre des comptes (notamment quant aux représentations locales des partis si elles existent dans les municipalités par exemple ou encore prise en compte des journaux) et, d'autre part, en instaurant des règles de transparence plus précises au niveau du financement des associations ainsi que pour les organes de presse et de communication pour lesquels le cadre légal de fonctionnement en période électorale devrait être amélioré.**

Contrôle interne et externe

714. La loi prévoit que le parti conserve ses documents financiers, rapports et registres pour une période de 10 ans. Il ne semble pas y avoir de disposition spécifique pour une conservation ultérieure à fins d'archives.

715. Aucune obligation de mise en place d'un contrôle interne n'est prévue, seul un contrôle externe sous la forme de la soumission des états financiers du parti politique à un audit annuel effectué sur la base de normes fixées par l'ordre des experts comptables de Tunisie.
716. Le parti dont les ressources annuelles ne dépassent pas 1 000 000 de dinars doit désigner un commissaire aux comptes choisi parmi les experts comptables inscrits au tableau de l'ordre des experts comptables de Tunisie ou inscrits au tableau de la compagnie des comptables de Tunisie à la sous-section des « techniciens en comptabilité ». Les honoraires des commissaires aux comptes sont à la charge du parti politique.
717. Les partis dont les ressources annuelles dépassent un million (1 000 000) de dinars doivent choisir deux commissaires aux comptes parmi les experts comptables inscrits au tableau de l'ordre des experts comptables de Tunisie.
718. Le rapport de contrôle des comptes est présenté au premier responsable du parti et à une commission présidée par le premier président du Tribunal Administratif avec la participation du premier président de la cour d'appel de Tunis et du président de l'ordre des experts comptables de Tunisie.
719. Le rapport de contrôle des comptes est soumis au Premier ministre dans un délai d'un mois à compter de la date de présentation des états financiers du parti par les commissaires aux comptes. En cas de divergence d'avis entre les commissaires aux comptes, ils élaborent un rapport conjoint comportant l'avis de chacun d'eux.
720. A la lumière du rapport du commissaire aux comptes, la commission susmentionnée approuve les états financiers du parti ou refuse de les approuver.
721. Le parti doit publier ses états financiers accompagnés par le rapport du commissaire aux comptes dans un quotidien paraissant en Tunisie et sur le site électronique du parti s'il en existe, et ce, dans un délai d'un mois à compter de la date d'approbation de ces états financiers.
722. Le parti doit présenter à la Cour des comptes un rapport annuel comprenant un descriptif détaillé de ses sources de financement et ses dépenses.
723. Cet ensemble de dispositions appelle plusieurs remarques :
724. Les règles en vigueur avant la promulgation de la loi n°2011-87 du 29 septembre 2011, en application des dispositions de l'article 16 de la loi organique n°88-32 du 3 mai 1988 organisant les partis politiques et codifiées dans le code de la comptabilité publique, prévoyaient un contrôle exercé par la Cour des comptes sur les finances des partis politiques. Ce contrôle devait permettre de s'assurer de la conformité de la gestion financière de ces entités aux prescriptions de la loi organique les organisant. Ces dispositions prévoyaient des formalités de dépôt auprès du greffe de la cour des comptes, un système d'amendes et, pour chaque parti politique concerné, un rapport confidentiel adressé par la Cour des Comptes au Président de la République et au premier responsable du parti concerné portant sur les constatations et observations formulées à l'occasion du contrôle de sa comptabilité.
725. En amont du contrôle exercé par la Cour des comptes, un système mixte de contrôle externe par des commissaires aux comptes puis d'une commission a donc été mis en place.

726. Le contrôle des finances des partis politiques par la Cour des comptes est prévu par la loi 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la Cour des comptes telle qu'elle a été modifiée et complétée notamment par la loi organique n°90-82 du 29 octobre 1990 et la loi organique n°2008-3 du 29 janvier 2008 (articles 63 à 65). Toutefois, selon les informations obtenues par l'équipe d'évaluation, si antérieurement à la loi de 2011 le contrôle ne paraît pas avoir été exercé réellement en pratique, après 2011, et jusqu'à aujourd'hui demeure un déficit et une absence de culture de la transparence dans la mesure où quasiment aucun compte et états financiers n'ont été soumis à la commission prévue par la loi. Selon une déclaration publique du président de la Cour des comptes en mars 2014, 4 partis seulement avaient déposé leurs états financiers. En juillet 2014, la Cour a encore souligné publiquement sa déception quant à l'absence de déclarations financières par la plupart des partis politiques.
727. Des éléments précis d'information n'ont pas été fournis tant sur le respect des règles d'élaboration que sur celles de désignation des commissaires aux comptes.
728. Sur ce dernier point il paraît utile de rappeler que l'OECT a en 2012 fait un communiqué d'ordre général sur un besoin de transparence sur l'attribution des missions d'audit public. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pu se faire confirmer les sanctions prévues pour l'absence de désignation des commissaires aux comptes ni une éventuelle mise en œuvre. Il n'a pas non plus été indiqué si en l'absence de production des comptes au commissaire aux comptes, celui-ci établissait un rapport de carence éventuellement rendu public.
729. D'une manière générale les partis politiques ne paraissent respecter ni les obligations d'établissement de leurs comptes et états financiers, ni celles de désignation des commissaires aux comptes, ni celles de publication et de dépôt des mêmes comptes.
730. Enfin, il ressort des entretiens avec les différentes inspections générales qu'en pratique les contrôles sont le plus souvent exercés dans la région de Tunis et ses environs. Il n'est donc pas illégitime de s'interroger sur la capacité réelle de l'administration tunisienne à détecter et sanctionner les éventuels usages illégaux de moyens publics au profit des partis politiques et des candidats aux élections.
731. S'agissant du contrôle des finances des partis politiques, plusieurs dispositions gagneraient à être précisées et des ambiguïtés levées.
732. Le référentiel comptable des partis politiques prévu par l'article 33 du décret-loi 2001-87 ne semble toujours pas avoir été mis en place. Or il a vocation à aider les formations politiques à satisfaire à leurs obligations de transparence et à permettre un contrôle d'application de la réglementation et la comparaison entre les finances des partis politiques dans le temps et dans l'espace.
733. Sur la sélection des commissaires aux comptes des partis dont les ressources dépassent un million de dinars, pour éviter tout conflit d'intérêts, il conviendrait que ces professionnels ne soient pas membres des partis qu'ils sont chargés de contrôler. La loi leur prescrit de soumettre au Premier Ministre un rapport dans un délai d'un mois après qu'ils aient approuvé ce dernier. Leur mission devrait être mieux identifiée, afin qu'il soit clairement indiqué qu'ils sont chargés de certifier les comptes des partis.
734. Le contrôle des comptes des partis est actuellement assuré par deux organes dont les missions mériteraient d'être mieux définies. Un rapport de contrôle des comptes est présenté à une commission présidée par le premier président du Tribunal Administratif avec la participation du

premier président de la cour d'appel de Tunis et du président de l'ordre des experts-comptables. C'est à cette commission, à la lumière du rapport du commissaire aux comptes, qu'il revient d'approuver les états financiers du parti ou de les rejeter dans un délai non déterminé par le décret-loi. On relève que la rédaction du 7^{ème} alinéa de l'article 26 du décret-loi 2001-87 n'évoque qu'un commissaire aux comptes pour rédiger ce rapport, alors que le troisième alinéa du même article requiert l'intervention de deux commissaires aux comptes. En outre, en ne laissant d'autre choix au commissaire aux comptes que l'approbation ou le rejet, l'article 26 n'envisage pas la possibilité d'une approbation des comptes des partis avec réserves. Apparemment cette commission de contrôle n'a pas fonctionné jusqu'ici.

735. Ces comptes font également l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes dont l'initiative pour remplir cette fonction semble toutefois modérée. La cour peut exiger toute pièce justificative de leurs opérations de recettes et de dépenses pendant dix ans. Mais d'aucuns pourraient considérer que l'existence de deux instances de contrôle qui se superposent n'est pas un gage d'efficacité. La logique de ce partage des rôles ne s'impose pas d'évidence. Non seulement l'articulation de ces deux organes de contrôle soulève des difficultés, mais aussi le régime de sanctions susceptibles d'être imposées mériterait d'être clarifié. L'article 28 du décret-loi prévoit une gamme de sanctions allant de la mise en demeure à la dissolution du parti politique via sa suspension d'activité.
736. Ces deux dernières sanctions sont prononcées par le président du Tribunal de première instance de Tunis sur proposition du Premier Ministre. Ces sanctions frappent principalement la méconnaissance des dispositions relatives au financement, à la tenue et à la vérification des comptes des partis politiques. Or dans le pays où la dissolution d'un parti politique est autorisée, elle est prononcée par la Cour constitutionnelle et sanctionne non pas une violation de la législation sur le financement des partis politiques mais une atteinte portée par la formation politique aux valeurs constitutionnelles du pays (Allemagne). On peut donc s'interroger en l'espèce sur la proportionnalité de cette sanction de dissolution par rapport à l'infraction.

Sanctions

737. La loi a prévu des sanctions pour toute infraction aux dispositions des articles 3, 4 (principes généraux), 7, 8, 9, 16 (constitution et gestion), 17, 18, 19, 22 (dispositions financières), 23, 24, 25, 26 et 27 (comptabilité et vérification des comptes). C'est ainsi que le parti politique encourt un éventail de sanctions proportionnées et progressives lui permettant de régulariser et pouvant être contestées.
738. En premier lieu, la mise en demeure : le Premier ministre établit l'infraction commise et met en demeure le parti d'y remédier dans un délai ne dépassant pas 30 jours à compter de la date de notification de la mise en demeure.
739. En second lieu, la suspension d'activité du parti politique : si l'infraction n'a pas cessé dans le délai mentionné précédemment, le président du tribunal de première instance de Tunis, à la demande du Premier ministre, décide la suspension des activités du parti pour une durée ne dépassant pas 30 jours. Le parti peut intenter un recours contre la décision de suspension d'activité conformément aux procédures de référé.
740. Enfin, en l'absence de régularisation malgré la mise en demeure, la suspension de l'activité et l'épuisement des voies de recours contre la décision de suspension d'activité, la dissolution peut être prononcée par un jugement du tribunal de première instance de Tunis à la demande du Premier ministre.

741. Les procédures judiciaires relatives à la dissolution du parti et à la liquidation de ses biens sont régies par les dispositions du code des procédures civiles et commerciales.
742. Pour les infractions aux articles 18 (octroi d'avantages par le parti politique) et 19 (financement irrégulier du parti politique) des amendes sont prévues à hauteur de la valeur des ressources ou aides en nature concernées.
743. Des statistiques sur la mise en œuvre effective de ces sanctions et amendes n'ont pas été fournies à l'équipe d'évaluation.
744. La gamme des sanctions applicables aux partis en cas de méconnaissance de leurs obligations au titre du décret-loi est au total limitée et laisse de fait peu de souplesse pour moduler ces peines. Cette liste très resserrée des sanctions pourrait être étendue et complétée par des amendes plus adaptées à la nature de l'infraction pour couvrir l'éventail et la gravité des manquements aux règles de financement des partis. Il a été rapporté par ailleurs que les prescriptions de publicité des comptes des partis dans un journal et un site Internet et la présentation de ces comptes à la Cour des comptes n'avaient pas été respectées et n'avaient pas reçu de sanction.
745. Des sanctions financières peuvent être exigées par ailleurs par la Cour des comptes pour défaut de communication de documents, au titre de l'article 64 de la loi 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes.
746. L'article 65 de la loi n°68-8 du 8 mars 1968 prévoit que les constatations et observations formulées à l'occasion du contrôle de la comptabilité de chaque parti politique font l'objet d'un rapport confidentiel adressé par la Cour des comptes au président de la République et au premier responsable du parti concerné. Pour les sanctions prévues par le décret-loi, qui entraînent obligatoirement une certaine médiatisation, telles que la suspension d'activité ou la dissolution du parti politique, la publication du rapport apparaît indispensable. Par ailleurs, certains interlocuteurs ont souligné la nécessité de rendre effectives les sanctions d'inéligibilité et de présentation de listes électorales frauduleuses ainsi que le défaut de transparence et de déclaration.
747. Depuis 2011, les rapports de la Cour sont rendus publics par la levée d'option prévue dans l'article 54 de la loi organique de la Cour par le Président de la République ayant permis la publication de ses rapports auprès du public. Ce signal prometteur en matière de renforcement des principes de transparence et de responsabilité dans la gestion des fonds publics a été renforcé par les dispositions de l'article 117 de la nouvelle Constitution ayant prévu la publication du rapport annuel de la cour et de ses rapports particuliers. Toutefois on relève que cette publication n'est qu'une possibilité et n'est pas une obligation. En outre, la disposition précitée de l'article 117 ne vise pas les rapports confidentiels prévus par l'article 65 de la loi 68-8.
748. Compte tenu des dispositions prévues par la loi afin d'assurer une transparence du financement des partis politiques, constatant un grave déficit dans la réalité et la visibilité de la mise en œuvre de ces mêmes dispositions, il est recommandé, dans le cadre des principes énoncés à l'article 15 de la Constitution, **(i) de rendre obligatoire la publication des rapports de la Cour des comptes et des inspections générales après leur communication aux autorités, soit à leur initiative soit après un délai maximum afin qu'elles puissent exercer pleinement leurs missions de contrôle ; (ii) de mettre en œuvre les sanctions prévues et réfléchir à des sanctions proportionnées, dissuasives et effectives (cf. communications de l'ISIE, de la**

Cour des comptes) tant pour les partis que pour les élections ; (iii) de désigner un service qui pourrait être chargé de la publication centralisée du répertoire des partis politiques et de l'ensemble des documents, rapports et statistiques en matière de transparence financière de la vie politique, sans obérer pour autant la capacité de chaque administration ou institution à publier directement ces informations ; et (iv) que cette publication puisse comprendre un suivi des procédures initiées, des sanctions prononcées et le cas échéant du recouvrement des amendes.

Instance électorale

749. L'article 126 de la Constitution de 2014 prévoit une instance des élections dénommée « Instance supérieure indépendante pour les élections », en pratique dotée d'une compétence générale, puisqu'elle est chargée de l'administration des élections et des référendums, de leur organisation et de leur supervision au cours de leurs différentes phases. Elle assure la régularité, la sincérité et la transparence du processus électoral et proclame les résultats. L'Instance dispose d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence.
750. Composée de neuf membres indépendants, neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans.
751. Initialement l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), créée à la suite de l'adoption du décret-loi 2011-27 du 18 avril 2011, a été mandatée pour préparer, superviser et contrôler les élections de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC). L'ISIE proclame les résultats préliminaires des élections et aussi les résultats définitifs après l'expiration des délais de recours ou, en cas de contentieux électoral, après qu'il soit statué par le Tribunal Administratif. Le décret-loi prévoit que son mandat expire à la proclamation des résultats définitifs de ces élections. Son mandat a expiré à la proclamation des résultats définitifs le 14 novembre 2011.
752. L'ISIE se composait d'une commission centrale de 16 membres choisis par la Commission Ben Achour parmi un panel, proposés et nommés par décret. Ses membres sont des juges, des magistrats, un notaire, un huissier, un expert-comptable, un journaliste, des représentants de la société civile, un représentant pour les Tunisiens de l'étranger, un informaticien et des professeurs d'université.
753. Elle se composait d'une commission centrale dont le siège est à Tunis, et d'Instances régionales pour les élections (IRE) dans les 33 circonscriptions issues du découpage électoral. Les sièges de ces IRE sont situés dans les centres des gouvernorats pour les 27 circonscriptions de Tunisie et dans les locaux des missions diplomatiques pour les six circonscriptions pour le vote des Tunisiens de l'étranger. Tous les membres des IRE ont été sélectionnés et nommés par l'ISIE.
754. La loi organique n°2012-23 du 20 décembre 2012 (amendée et complétée par les lois organiques n°2013-44 du 1^{er} novembre 2013 et 2013-52 du 28 décembre 2013), relative à l'Instance Supérieure Indépendante des Élections a réduit la composition de l'instance à neuf membres et rappelle son pouvoir normatif.
755. Les attributions de l'instance sont très complètes :
- tenir le registre des électeurs et le mettre à jour de manière permanente ;
 - arrêter les listes électorales pour chaque élection ou référendum, les réviser le cas échéant; et les publier notamment sur le site électronique officiel de l'instance, et ce, dans les délais fixés par la loi électorale ;

- veiller à garantir le droit de scrutin pour tout électeur ;
- garantir l'égalité de traitement entre tous les électeurs, candidats et intervenants durant les opérations électorales et référendaires ;
- arrêter, publier et mettre en exécution le calendrier des élections et des référendums, et ce, en conformité avec les mandats prévus par la Constitution et la loi électorale ;
- recevoir et statuer sur les dossiers de candidature pour les élections conformément à la législation électorale ;
- mettre en place les mécanismes d'organisation, d'administration et de contrôle garantissant la sincérité et la transparence des élections et référendums ;
- procéder au dépouillement des voix et annoncer les résultats préliminaires et définitifs des élections et référendums ;
- établir les codes de bonne conduite électorale garantissant le respect des principes de sincérité, transparence, neutralité, bonne gestion des deniers publics, et absence de conflit d'intérêts ;
- accréditer les représentants des candidats dans les bureaux de vote, les observateurs, les hôtes, et les journalistes nationaux et étrangers pour le suivi des étapes du processus électoral. L'instance fixe par décision de son conseil les critères et les conditions d'accréditation des observateurs, des hôtes, des journalistes étrangers et des interprètes les assistant ;
- former les superviseurs des différentes composantes du processus électoral ;
- fixer les programmes de sensibilisation et d'éducation électorale et collaborer dans ce domaine avec toutes les composantes de la société civile œuvrant en matière d'élections à l'échelle nationale et internationale ;
- contrôler l'observation des règles et des moyens des campagnes électorales fixés par la législation électorale, et imposer en collaboration avec les organismes publics, leur respect conformément à la loi ;
- contrôler le financement des campagnes électorales et prendre les décisions nécessaires s'y rapportant, tout en garantissant l'égalité d'accès de tous les candidats au financement public ;
- formuler des propositions pour le développement du système électoral ;
- émettre des avis sur tous les projets de texte en rapport avec les élections et référendums ;
- élaborer un rapport spécial sur le déroulement de chaque opération électorale ou référendaire dans un délai maximum de trois(3) mois à compter de la date de l'annonce des résultats définitifs, lequel est soumis au président de la République, au président de l'assemblée législative et au chef du gouvernement et publié au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site électronique de l'instance ;
- élaborer un rapport annuel sur l'activité de l'instance durant l'année écoulée et son programme d'action pour l'année à venir lequel est soumis à l'assemblée législative en séance plénière à l'occasion du vote du budget annuel de l'instance et publié au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site électronique de l'instance.

756. L'ensemble des administrations sont tenues de lui apporter leur concours, dans la limite du possible, en mettant à sa disposition tous les moyens matériels et humains, toutes les bases de données et bases informatisées y compris les statistiques et les données en rapport avec les opérations électorales, afin d'aider l'Instance à bien mener ses missions. En cas de refus injustifié de l'administration concernée, une ordonnance peut être obtenue à cet effet par le Tribunal administratif.

757. Le budget de l'Instance est fixé sur proposition du conseil, puis il est soumis à l'avis du gouvernement avant d'être transmis à l'ARP pour approbation conformément aux procédures

relatives au budget de l'État. Pour 2016, le budget de l'ISIE a été réduit de 95 à 68 millions de dinars.

758. L'action de l'ISIE a été déterminante dans la capacité de la Tunisie à procéder à des élections dont le caractère démocratique du processus électoral a été reconnu par les différents observateurs en matière de contrôle des élections. En revanche la transparence financière de ces différentes élections a été une faiblesse soulignée tant par la société civile que par la Cour des comptes.

Encadrement du financement des différentes élections

759. Thème important des débats lors de la campagne pour les élections à l'Assemblée Nationale Constituante, puis des débats de cette même assemblée, la question de l'organisation, de l'encadrement, du contrôle et de la transparence du financement des campagnes électorales et des partis politiques demeure le point faible d'un processus démocratique globalement réussi. Malgré des améliorations successives afin de mettre en œuvre les standards internationaux, le système mis en place présente encore des lacunes, tant théoriques que pratiques et organisationnelles.

Évolution

760. Antérieurement à la révolution des dispositions de financement public étaient prévues par la loi organique n°88-32 du 3 mai 1988 portant organisation des partis politiques et la loi n°97-48 du 21 juillet 1997 relative au financement public de partis politiques. En pratique, même si des obligations comptables étaient prévues et qu'un contrôle devait être opéré par la Cour des comptes il semble bien qu'il n'était pas exercé.
761. Des modalités de financement particulières ont donc été mises en place : le décret-loi n°2011-35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection d'une Assemblée nationale constituante a non seulement consacré le principe d'un financement des campagnes électorales tout en limitant sa portée et en fixant un plafond de dépenses électorales mais également les principes d'une neutralité de l'administration, des lieux de culte et des media nationaux, ainsi que celui de la transparence de la campagne électorale au niveau des sources de financement et des procédés d'utilisation des fonds qui y sont affectés, notamment en interdisant le financement privé et en incriminant le financement étranger et le financement public illégal.
762. Un décret d'application (n°2011-1087 du 3 août 2011) a fixé le plafond des dépenses électorales et les modalités de décaissement de l'indemnité d'aide au financement de la campagne électorale pour l'élection des membres de l'ANC. Ce texte a été complété par une décision de l'ISIE du 3 septembre 2011 fixant les règles et les procédures de la campagne électorale. En définitive, environ 8 millions de dinars ont été versés à environ 1 500 listes.
763. Les modalités et la nature de l'exercice du contrôle de la Cour des comptes sur le financement de la campagne électorale ont été précisées par le décret-loi n°2011-91 du 29 septembre 2011.
764. Au regard des standards internationaux en matière de transparence et d'encadrement du financement des élections, ces textes répondaient déjà à un certain nombre de recommandations :
- Un financement public sur des critères transparents (article 53 et décret n°2011-1087) ;
 - Un encadrement du financement privé, en l'occurrence le choix de l'interdiction des dons de personne étrangères et privées (article 52) ;

- L'interdiction de l'utilisation des moyens publics (article 39) ;
- Un plafonnement des dépenses (article 53) ;
- Une transparence assurée par l'ouverture d'un compte bancaire unique ;
- Des obligations d'enregistrement comptable et de dépôt d'états financiers (auprès de la Cour des comptes dans un délai d'un mois après la proclamation des résultats) ;
- Un système de régulation et de contrôle assorti de sanctions.

Le bilan du contrôle du financement des élections de 2011 :

765. Dans la pratique des failles sont apparues et ont été soulignées par la Cour des comptes dans son rapport sur ces élections :
- L'obligation de dépôt dans un délai contraint obligation concernait tous les participants à la campagne électorale soit 77 partis représentés par 883 listes partisans et 739 listes indépendantes outre deux coalitions qui ont présenté 40 listes de coalition et donc un total de listes candidates arrêté à 1662 listes.
 - En définitive seulement 38,57% des listes avaient déposé auprès de la Cour des Comptes à la fin du mois de mai 2012 les documents comptables au titre du financement de leurs campagnes électorales (soit 39 partis politiques totalisant 387 listes partisans, 223 listes indépendantes et une seule coalition comprenant 31 listes de coalition).
 - L'utilisation d'un compte bancaire unique pour l'ensemble des listes d'un parti alors même que la cour a constaté que le parti n'était pas en mesure d'assurer la gestion financière correcte de la campagne électorale.
 - Une absence de définition de la dépense électorale qui a dû être palliée par une décision de l'ISIE du 3 septembre 2011.
 - Une contradiction entre l'autorisation du financement privé pour les partis politiques et son interdiction pour le financement des campagnes
 - La nécessité de revoir d'une part le système du financement public, d'autre part d'adopter un cadre comptable précis, enfin de récupérer les excédents du financement public non consommé.
766. La Cour des comptes soulignait dans son rapport que les sanctions pécuniaires prévues par la loi ne sont pas proportionnelles dans certains cas aux irrégularités que les listes candidates pourraient commettre et a recommandé d'éviter que des violations restent en toute impunité. Elle a, également, recommandé de reconsidérer les procédures d'annulation des listes suite à la violation avérée des règles relatives au financement des campagnes électorales et de renforcer les attributions de la partie compétente à cet effet (ISIE et Cour des comptes) en lui offrant suffisamment de temps pour résoudre d'une manière motivée les problèmes et les litiges concernant le financement des campagnes.
767. Ce dernier point mérite un commentaire. En effet, d'une part l'ISIE contrôle de manière générale la régularité de la campagne électorale (art 48), d'autre part la Cour des comptes contrôle de manière spécifique la régularité du financement de la campagne électorale. L'article 70 du décret-loi n°2011-35 prévoit que l'ISIE vérifie le respect par les vainqueurs aux élections des dispositions relatives au financement de la campagne électorale. Elle peut décider d'annuler les résultats des vainqueurs s'il lui est avéré qu'ils n'ont pas respecté lesdites dispositions. Dans ce cas, il sera procédé au décompte des résultats sans tenir compte de la liste dont les résultats ont été annulés. Il n'y a pas de procédure d'annulation des listes lorsque la violation des règles de financement est constatée par la Cour des comptes dans l'exercice de son contrôle a posteriori.
768. La question de la durée de la campagne et du montant du plafond des dépenses s'est également posée. La brièveté de la campagne (art 51, 1er au 21 octobre 2011) a conduit à ne pas

comptabiliser certaines dépenses et même, une décision d'invalidation prise par l'ISIE au motif de l'absence sur les mouvements financiers d'un compte bancaire unique du coût de l'impression et de la distribution de tracts a été annulée par le juge au motif que l'ISIE n'apportait pas d'éléments de preuve suffisants pour établir que cette dépense avait été faite pendant la campagne électorale et non pendant la pré-campagne comme l'arguait le défendeur (listes « Pétition populaire »).

769. La motivation des décisions du tribunal a permis de préciser la portée de la vérification du respect des dispositions relatives au contrôle du financement de la campagne par l'ISIE en application de l'article 70 du décret-loi. L'ISIE ne peut, en cas d'infraction aux règles sur le financement public, annuler les résultats d'une liste qu'après avoir établi la preuve certaine et irréfutable que cette liste a commis une violation pendant la campagne et non durant une autre période du processus électoral. Pour parvenir à exercer ce contrôle, l'ISIE peut engager toutes les procédures et prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin immédiatement à tout dépassement avant la fin de la campagne. Elle peut s'autosaisir et recourir à des contrôleurs choisis sur des critères de neutralité, indépendance et compétence pour contrôler les documents nécessaires et constater toutes les violations, afin de s'assurer de la transparence de toutes les opérations relatives au financement.
770. La Cour des comptes a également fait porter ses investigations sur la question prégnante du financement étranger. Son constat est sans appel quant à la nécessité d'améliorer l'ensemble du système de contrôle et la coordination entre les différents participants à ce contrôle : « considérant les flux exceptionnels de devises au cours de l'année 2011 où la Cour a observé l'entrée de sommes importantes de devises importés sous forme de billets et dont la sortie n'a pas été enregistrée par les services compétents, et vu que cette année a été marquée par l'organisation de la plus grande opération électorale en Tunisie depuis l'indépendance et compte tenu des lacunes enregistrées au niveau du système de surveillance des transactions financières inhabituelles et la difficulté de leur suivi par les institutions bancaires quant à la partie qui les a effectuées et la fin qui aurait pu être réservée à ces fonds, les pouvoirs publics sont invités à garantir une plus grande uniformité entre les procédures suivies par la Banque Centrale de Tunisie et la Direction Générale des Douanes et d'assurer la complémentarité entre elles et le système bancaire afin de permettre le renforcement de l'effort fourni pour combattre la corruption et prévenir le blanchiment d'argent suspect et la protection des élections du financement étranger »
771. En 2014, le Président de la Cour des comptes a précisé que la valeur de l'argent consacré aux campagnes électorales de 2011 et toujours non restitué par les partis politiques, les coalitions et les listes indépendantes s'élevait à 6,5 millions de dinars¹⁰². Le recouvrement est effectué par le ministère des finances.
772. Pour pouvoir se présenter aux élections de 2014, il était nécessaire de justifier du remboursement de la seconde tranche par la production d'un certificat du ministère des Finances. Selon la Cour des comptes, cette justification portait également sur le paiement des amendes précédemment prononcées.

Les élections de 2014

773. À la suite des recommandations de l'ISIE et de la Cour des comptes des modifications ont été apporté au cadre légal du financement des campagnes et des partis politiques pour les élections de 2014, soit les élections législatives et l'élection présidentielle.

¹⁰² Selon la Cour des comptes, en 2016, le montant n'est plus que de 2,6 millions de dinars.

774. Outre la loi organique sur l'ISIE évoquée précédemment, le corpus législatif a été complété par :
- la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et aux référendums qui constitue le cadre normatif de référence ;
 - la décision conjointe de l'Instance supérieure indépendante pour les élections et la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle du 5 juillet 2014 fixant les règles et procédures relatives à la campagne électorale et la campagne référendaire dans les médias audiovisuels ;
 - la loi n°2014-36 du 8 juillet 2014 portant fixation des dates des premières élections législatives et présidentielles suivant l'adoption de la Constitution ;
 - le décret n°2014-2761 du 1er août 2014 fixant le plafond global des dépenses de la campagne électorale et le plafond du financement privé ainsi que le plafond du financement public et ses conditions et procédures, pour les élections législatives de l'année 2014 ;
 - le décret n°2014-3038 du 29 août 2014 fixant le plafond global des dépenses de la campagne électorale et le plafond du financement privé ainsi que le plafond du financement public et ses conditions et procédures pour les élections présidentielles de l'année 2014 ;
 - la décision de l'ISIE n°2014-20 du 8 août 2014 fixant les règles, les procédures et les modalités de financement de la campagne électorale.

Les règles et modalités de financement

775. En application de ces textes, le financement des campagnes électorales est constitué ainsi :
- dans la limite d'1/5 pour les élections législatives et d'1/10 pour l'élection présidentielle d'une aide publique¹⁰³ versée en deux tranches, la première au moins une semaine avant le début de la campagne électorale, la seconde une semaine après l'annonce des résultats définitifs ;
 - dans la limite de 2/5 pour les élections législatives et de 8/10 pour l'élection présidentielle par des financements privés ;
 - dans la limite du plafond de dépenses diminué de l'aide publique par autofinancement du candidat.
776. Le dispositif prévoit donc un financement public direct. Pour les élections législatives, le calcul du montant de l'aide publique prend en compte à la fois le nombre d'électeurs dans la circonscription avec un effet dégressif par tranche de population croissante, la densité de la population dans la circonscription et le coût de la vie pour les circonscriptions électorales à l'étranger (article 2 du décret n°2014-2761).
777. Pour l'élection présidentielle, le montant est de 15 dinars par tranche de 1 000 électeurs pour le premier tour et 10 dinars pour le second tour.
778. Des dispositions prévoient la restitution de la première tranche pour les candidats à l'élection présidentielle n'ayant pas obtenu au moins 3% des suffrages exprimés au plan national et pour les listes de candidats ou les candidats n'ayant pas obtenu au moins un siège à l'Assemblée des représentants du peuple ou 3% des suffrages exprimés dans la circonscription. A peine 20% des fonds versés ont pu être restitués.
779. Le financement privé est autorisé et encadré. Il s'agit du financement en espèces ou en nature par les personnes physiques. La campagne ne peut être financée pour la liste de candidats ou le candidat ou le parti que par les personnes physiques uniquement, à hauteur de vingt fois le salaire minimum interprofessionnel garanti dans les secteurs non agricoles pour ce qui est des élections législatives et de trente fois le salaire minimum interprofessionnel garanti dans les

¹⁰³ En cas de composition non conforme de la liste, une pénalité financière est appliquée.

secteurs non agricoles pour ce qui est des élections présidentielles. Soit avec un Smig à 320 dinars (Décret n°2014-2907 du 11 août 2014) respectivement des plafonds de 6 398 dinars et 9 597 dinars.

Les interdictions et le plafonnement des dépenses

780. L'utilisation des moyens publics est prohibée de même que le financement par les personnes morales privées que ce soit en numéraire, en concours en nature ou sous forme de publicité (combinaison des articles 53 et 77 de la loi organique).
781. En revanche une exception est faite pour les journaux partisans qui sont autorisés à faire de la propagande durant la campagne électorale sous forme de publicités pour le compte du parti dont ils sont porte-parole et des candidats ou des listes de candidats au nom du parti uniquement (article 57).
782. Il est interdit de financer la campagne électorale par des ressources étrangères, y compris les gouvernements, les individus et les personnes morales que le financement soit sous la forme de donation, cadeau, subvention en espèces, en nature ou publicitaire dès lors que l'origine est étrangère et quelle que soit la nationalité du bailleur de fonds. Cependant le financement des listes de candidats sur les circonscriptions électorales à l'étranger par les tunisiens à l'étranger n'est pas considéré comme un financement étranger (article 80).
783. La loi a prévu un plafonnement des dépenses qui tient compte des mêmes critères que ceux utilisés pour fixer le montant de l'aide publique : nombre d'électeurs, densité de la population et coût de la vie (article 81). Le plafond est fixé cinq fois le montant de l'aide publique dans la circonscription pour les élections législatives et 10 fois le montant de l'aide publique pour l'élection présidentielle.
784. Toutefois le plafonnement des dépenses ne concerne que la période de la campagne électorale, soit la campagne officielle qui commence 22 jours avant le scrutin et non la période électorale qui commence 4 mois avant le scrutin:

Les sanctions

785. L'utilisation des ressources administratives (articles 53 et 159) est sanctionnée pénalement (6 mois à 1 an de prison). En cas de violation des règles de financement de la campagne ayant affecté les résultats d'une manière substantielle et déterminante, l'ISIE peut annuler les résultats des vainqueurs.
786. Le recours à une publicité politique pendant la période électorale (articles 57 et 154) est sanctionné financièrement (amende de 5 000 à 10 000 dinars)
787. La propagande électorale pendant la période de silence électoral (articles 69 et 155) est sanctionnée financièrement (amende de 3 000 à 20 000 dinars)
788. L'achat de voix ou les cadeaux aux électeurs (article 161) sont sanctionnés financièrement (amende de 1 000 à 3 000 dinars) et pénalement (6 mois à 3 ans de prison).
789. Faire entrave au déroulement du contrôle du tribunal des comptes (article 99 alinéa 1) est sanctionné financièrement directement par la Cour des comptes (amende de 500 à 2 500 dinars).

790. La Cour des comptes peut également infliger une amende pour différentes infractions sur les règles de financement de la campagne et d'établissement des états financiers :
- L'absence d'ouverture du compte bancaire unique ou de production des documents bancaires, des registres, des listes synthétiques, comptabilités synthétisée à spécifique (article 99 alinéa 2) : amende de 1 000 à 5 000 dinars ;
 - L'absence de dépôt du compte financier (article 98 alinéas 1 et 4) : amende de 25 fois le plafond de dépenses prononcée par la Cour des comptes
 - Le constat du dépassement du plafond des dépenses (dans une circonscription) entraîne une amende proportionnée à l'importance relative du dépassement pouvant aller du simple montant du dépassement si le dépassement du plafond est inférieur à 10% jusqu'à à 25 fois le montant du dépassement si le dépassement est supérieur à 75%.
791. Sans qu'il s'agisse d'une sanction, la Cour peut également prononcer la restitution de la part de l'aide publique utilisée pour des dépenses n'ayant pas de caractère électoral.
792. Lorsque la Cour des comptes constate des infractions telles que le non-respect du principe d'unicité du compte bancaire, l'absence de déclaration du mandataire, le don d'une personne morale, le dépassement du plafond des dons de personnes physiques, un déficit du compte financier ou l'insincérité du compte elle peut alors prononcer le rejet du compte qui s'accompagne d'une amende de 10% du plafond des dépenses applicables.
793. Dans deux cas, la Cour des comptes (conformément à sa recommandation à l'issue du contrôle des élections de 2011) peut également prononcer une démission d'office : le constat du dépassement du plafond des dépenses et l'absence de dépôt du compte.
794. Le législateur a prévu des sanctions particulièrement lourdes dans le cas du constat d'un financement étranger (articles 80 et 163) :
- Une sanction financière avec une amende d'un montant allant de 10 fois à 50 fois la valeur du financement étranger constatée par la Cour des comptes ;
 - Une sanction pénale par une peine d'emprisonnement de 5 ans dans le cas de l'élection présidentielle ;
 - Une sanction électorale avec la démission d'office et une inéligibilité pour les prochaines élections législatives et présidentielles.
795. Cependant un certain nombre de manquements ou infractions ne font pas l'objet de sanctions :
- Absence de publication des comptes financiers dans la presse quotidienne ;
 - Absence de déclaration des activités électorales auprès de l'ISIE ;
 - Absence de production ou incomplète des pièces justificatives par le mandataire financier auprès de l'IRIE compétente.

Le contrôle des élections

796. Comme exposé précédemment, l'ISIE est en charge du contrôle du respect des règles du financement de la campagne électorale. Elle contrôle également les moyens de financement et impose la conformité aux règles, en collaboration avec différentes structures publiques, y compris la Banque centrale, la Cour des comptes et le Ministère des finances (article 89).
797. Il s'agit donc en théorie d'un contrôle coordonné, successif et collaboratif (articles 92 à 95), l'ISIE agissant en pratique comme surveillant et juge de l'élection, susceptible de prendre en considération des griefs financiers pour prendre sa décision. Si, selon la loi n°2012-23, l'ISIE est chargée de contrôler le financement des campagnes électorales, c'est la Cour des comptes qui

agit comme un tribunal des comptes. La Banque centrale a, quant à elle, un rôle de transmission d'information et également de surveillance des mouvements financiers et du respect de l'unicité des comptes bancaires. Elle est également responsable avec le ministère des finances de la mise en place des mesures devant permettre d'éviter un financement étranger des élections (article 90). Elle est responsable du versement des fonds publics et, le cas échéant, de leur recouvrement.

798. La Cour des comptes peut diligenter des contrôles sur place pendant et après la campagne et le secret bancaire ne lui est pas opposable, pas plus qu'à l'ISIE. Le législateur a également prévu que le contrôle financier du parti se fasse conjointement (article 90) ce qui en théorie devrait permettre un niveau de contrôle particulièrement élevé.
799. Une autre autorité, l'HAICA, joue un rôle particulier d'arbitre de l'équilibre du débat politique dans les médias.
800. Des moyens importants sont mis en œuvre : l'ISIE à travers les IRIES fait appel à pas moins d'un millier de personnes et la Cour des comptes mobilise environ 140 magistrats pour effectuer le contrôle du financement des campagnes électorales qui a pris la forme d'une vérification sur pièces (à partir des comptes déposés à la Cour) et sur place (suivi des manifestations et contrôle financier des partis gagnants). Les agents recrutés par l'ISIE ont la qualité d'officiers de police judiciaire dans la limite de leur compétence (rédaction des procès-verbaux et des rapports).
801. Toutefois en pratique des difficultés sont apparues :
- Formation insuffisante des agents des IRIES ;
 - Information insuffisante ou tardive des candidats et de leurs mandataires ;
 - Méconnaissance par ceux-ci de principes élémentaires de comptabilité et absence de rigueur dans le simple enregistrement des mouvements financiers ou contributions en nature aggravée par l'absence d'une nomenclature comptable ;
 - Faiblesse du contrôle sur les circonscriptions de l'étranger ;
 - Faiblesse du contrôle amont sur les comptes bancaires et mesures insuffisantes pour surveiller les financements en provenance de l'étranger.
802. Il a également été reproché à l'ISIE de ne pas être parvenue à exploiter les informations transmises par la société civile et les citoyens alors que toutes les ONG confondues on peut estimer à près de 10 000 leur nombre d'observateurs sur ces élections.
803. Si selon le rapport de l'HAICA un esprit de collaboration et d'entente a régné tout au long de la période électorale entre cette autorité et la plupart des médias, elle a relevé de nombreuses infractions :
- Des infractions relatives à la diffusion des résultats des sondages pendant la campagne électorale ou pendant la période du silence électoral ;
 - Des infractions relatives à la diffusion de la publicité politique ;
 - Des infractions relatives à la violation du silence électoral par le recours à la propagande au profit des candidats ou la tentative d'influencer les électeurs ;
 - Des infractions relatives à la violation des principes de neutralité et de respect de l'intégrité physique des candidats et de leur dignité ;
 - Des infractions relatives à la violation par les candidats de l'interdiction d'usage des médias étrangers qui diffusent vers le public tunisien. À cet égard, la HAICA a, après vérification, informé l'ISIE à propos de l'usage des médias audiovisuels étrangers par certains candidats, conformément à l'article 73 de la loi électorale.

804. L'HAICA considère que l'alignement de certains médias en faveur des partis politiques ou d'acteurs politiques constitue une menace réelle.
805. L'HAICA mènerait actuellement une enquête sur les liens entre la chaîne TNN et le parti politique ENNHADHA suite aux documents publiés dans le cadre des « Panama papers ».
806. Selon le rapport de la Cour des comptes, sur 1 326 listes partisans, indépendantes et de coalition ayant participé aux élections législatives de 2014 :
- 290 listes ne lui ont pas présenté un état sur leurs dépenses. Ces listes doivent un montant d'une valeur de 1,381 million de dinars au Trésor public, correspondant à l'aide publique versée initialement.
 - 1 152 autres listes sont appelées à restituer la première tranche des financements publics, portant à 5,229 MDT la totalité des fonds devant être rendus au Trésor public (en juin 2015 seulement 268 000 dinars avaient été récupérés).
 - 1 036 listes ont respecté les délais légaux.
807. Le taux des listes ayant déposé leurs comptes s'est élevé à 78,13 %. (La Cour avait publié un communiqué début janvier 2015 sur son site internet pour rappeler les obligations comptables des listes et les avertir « que le défaut de dépôt des comptes définitifs au plus tard le 4 février 2015 les expose à une sanction pécuniaire égale à 25 fois le plafond de dépenses et à l'invalidation de l'élection de tout membre de l'Assemblée des Députés du peuple élus sur une des listes en infraction »).
808. La Cour des comptes a engagé près de 1 200 procédures de mise en garde à l'occasion de ces élections : 1 033 auprès des listes candidates et 88 auprès des partis politiques, le montant des amendes qui sont dues à l'absence de dépôt des comptes varie entre 563,125 millions de dinars et 1 462,5 millions de dinars pour les listes candidates dans les circonscriptions à l'intérieur du pays et entre 875 millions de dinars et 3 120 millions de dinars pour les listes candidates dans les circonscriptions à l'étranger.
809. En ce qui concerne l'élection présidentielle, la cour a relevé les limites du système de contrôle sur le financement étranger et le risque élevé pouvant entacher la régularité des sources de financement des campagnes électorales présidentielles. D'ailleurs, le compte bancaire d'un candidat à la présidence, dont la campagne électorale a été financée principalement par ses ressources propres, a connu des virements importants totalisant durant la période électorale 4,6 M.D. Saisi par la Cour, à ce propos, la Commission tunisienne des analyses financières (CTAF) a indiqué que des soupçons concernant les sources de ces financements ont été relevés et les tribunaux judiciaires en ont été informés.
810. La Cour a relevé également le risque qu'une association pourrait avoir à utiliser ses fonds pour le financement de la campagne électorale de son président candidat aux élections présidentielles. En plus des fonds (1 M.D) qu'elle a inhabituellement reçus de l'étranger (ambassade étrangère et agence de coopération technique) durant la période électorale (contrairement aux années précédentes), cette association a engagé durant la même période des dépenses importantes et exceptionnelles ne correspondant pas nécessairement à la nature de ses activités.
811. La Cour a également indiqué que 6 candidats n'ayant pas obtenu les 3% de suffrages nécessaires devaient restituer la première tranche de l'aide qui leur avait été versée. À la date du rapport seulement 185 000 dinars avaient été rendus et ces 6 candidats étaient donc passibles d'une amende de 1 000 à 5 000 dinars.

812. Selon un communiqué de décembre 2015, le ministère des Finances a récupéré 87% de la prime d'aide publique au financement des élections présidentielles au titre de l'année 2014, soit 653 000 dinars sur un montant de 752 000 dinars.
813. En effet, seuls 3 candidats sur 19 n'avaient pas, à cette date, remboursé l'aide d'un peu moins de 40 000 dinars qui leur avait été remise. Ces 3 candidats sont engagés dans une procédure de remboursement après avoir demandé à la direction générale de la comptabilité publique un rééchelonnement de leur dette.

Les prochaines élections locales

814. Le corpus législatif actuellement en vigueur doit être complété pour permettre la tenue des élections municipales.
815. Ces élections devaient se tenir en 2016. Elles ont été repoussées à 2017 en partie du fait de la nécessité de clarifier l'organisation territoriale effective ainsi que du besoin de mettre en place les règles nécessaires à l'enregistrement et au rattachement des électeurs à leur circonscription.
816. Le débat est toujours pendant semble-t-il entre un financement public versé avant les élections (solution retenue pour les élections de 2011 et 2014) ou un remboursement *a posteriori* après satisfaction des obligations légales. Un amendement en ce sens a été déposé dans le projet de refonte de la loi électorale en vue des élections municipales.
817. Des divergences sont apparues également sur l'organisation du contrôle financier de ces élections dans le cadre des auditions en avril 2016 par la Commission du Règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales sur l'examen du projet de loi relatif aux élections et aux référendums.
818. Le Premier président de la Cour des comptes a indiqué que les moyens dont dispose la Cour ne lui permettent pas d'assurer dans de bonnes conditions le contrôle du financement des campagnes électorales des élections municipales. En revanche, la création d'une instance spécialisée pour le contrôle du financement de la vie politique demeure nécessaire. A défaut, selon la Cour des comptes, l'ISIE pourrait avec les moyens dont elle dispose contribuer à ce contrôle pour les élections municipales dans le cadre d'une répartition des rôles avec la Cour des comptes.
819. Le président de l'ISIE, a indiqué quant à lui que la loi limite la mission de l'Instance au contrôle du financement des campagnes électorales lors des municipales à la période pré-électorale. Lui confier le contrôle post-électoral nécessiterait d'augmenter le nombre d'agents de l'ISIE et que ceux-ci ne sont pas spécialisés en matière de contrôle des comptes de campagne. Il a également souligné que le recours à des comptables ou des experts-comptables implique alors de s'interroger sur l'autorité la plus à même de superviser le travail de ces experts.
820. Parallèlement, le premier président du Tribunal Administratif a insisté sur la nécessité d'instaurer la décentralisation dans la justice administrative en créant des chambres et des tribunaux administratifs de première instance et de cassation dans les régions. Ainsi, les tribunaux pourraient examiner des contestations électorales durant les prochaines élections municipales. Ce point doit absolument être clarifié avant la tenue de ces élections.
821. Compte tenu des enseignements des élections de 2011, puis de 2014 et de l'échéance prochaine des élections municipales, il est recommandé :

- (i) d'intégrer dans le projet de loi sur les élections municipales la volonté de transparence financière en prévoyant des dispositions précises sur l'obligation de retracer le financement de la campagne pour les candidats et les partis politiques les soutenant ;
- (ii) de clarifier les notions de dépenses électorales et les règles de comptabilisation ;
- (iii) dans le prolongement de la recommandation de la Cour des comptes, revoir la fonction de contrôle du financement des campagnes électorales en vue de la rendre plus efficace et plus efficiente dès le début de la campagne et ce en tenant compte des moyens, capacités et compétences dont disposent les différents intervenants, en favorisant leur collaboration et en adoptant un système de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ; et
- (iv) de mettre en œuvre des mesures de coordination permettant d'améliorer l'identification puis les échanges d'information sur les comptes bancaires ouverts par les candidats ou les partis entre les différents intervenants (ISIE, BCT, CDC, la Poste, les douanes) et mettre en place des procédures spécifiques permettant de contrôler plus efficacement les flux financiers illicites en provenance de l'étranger.

822. Il est en outre recommandé de clarifier les compétences des organes de contrôle de l'application de la réglementation du financement des partis politiques et adopter une gamme de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de méconnaissance de cette réglementation.

2.7. Marchés publics

Présentation générale du système de passation des marchés publics

823. Le système des marchés publics en Tunisie est actuellement régi par le Décret n°2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics¹⁰⁴ attribués par les services publics (État, établissements publics à caractère administratif, entreprises publiques, collectivités locales) pour réaliser des travaux, fournir des biens et des services et réaliser des études. Ce texte définit la passation¹⁰⁵, l'exécution et le contrôle des marchés publics, sauf dérogations expressément mentionnées dans les dispositions dudit décret ou par une convention internationale approuvée conformément à la législation tunisienne ou un texte législatif ou réglementaire. Le texte actuel n'a pas encore fait l'objet d'une circulaire d'application.
824. Les réformes introduites en vertu de ce texte concernent notamment le renforcement de la transparence et la concurrence. Ainsi, les marchés publics sont régis par les principes de la concurrence, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité devant la commande publique ainsi que la transparence et l'intégrité des procédures. Les marchés publics obéissent également aux règles de bonne gouvernance et tiennent compte des exigences du développement durable (article 6 du décret n°2014-1039). Les exceptions et les procédures exceptionnelles n'excluent pas l'observation des principes et des règles régissant les marchés publics.
825. Le secteur des marchés publics a été particulièrement exposé à la corruption pendant l'ère de Ben Ali. Cependant, le discours sur les risques de corruption dans ce secteur reste très répandu. D'après des approches et des estimations des autorités concernées, la perception du risque de la corruption dans les marchés publics en Tunisie se situe entre 5% et 10%.
826. Le gouvernement tunisien et ses partenaires techniques et financiers (la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement (BAD) et l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)) ont convenu de la nécessité de créer une structure chargée d'évaluer le système des marchés publics, de proposer des actions correctives et d'en assurer la mise en place. A cette fin, un Comité National de Coordination et de Suivi (CNCS), établi en 2012 et comprenant des représentants des grands acheteurs publics, des organes de contrôle, du secteur privé, de la société civile et des universitaires, a été constitué. Ses travaux d'évaluation ont permis de dresser un état des lieux du système des marchés publics en 2012. Cette méthodologie d'évaluation a consisté à évaluer la réglementation de passation des marchés publics sur la base de 12 indicateurs, subdivisés en 55 indicateurs subsidiaires et articulés autour des 4 piliers suivants: cadre législatif et réglementaire ; cadre institutionnel et capacité de gestion ; activités d'acquisition et pratiques des marchés ainsi que intégrité et transparence du système de passation de marchés publics. Le rapport d'auto-évaluation du système tunisien de passation des marchés publics¹⁰⁶ ainsi que le plan d'action conçu à cet effet ont été adoptés en août 2012 et ont servi de base au travail de réforme du cadre juridique et institutionnel qui a suivi.

¹⁰⁴ Le décret antérieur n°2002-3158 du 17 décembre 2002 avait fait l'objet d'une dizaine de modifications.

La loi n°73-81 du 31 décembre 1973, portant promulgation du code de la comptabilité publique contient quelques dispositions relatives aux marchés publics (articles 99 à 118 et 251). Son article 105 dispose que les conditions et les formes dans lesquelles les marchés sont passés ainsi que les modalités d'application des articles 99 à 104 ci-dessus seront fixées par décret.

¹⁰⁵ Comprenant les étapes suivantes : programmation, détermination des besoins, appel à la concurrence, ouverture des offres, évaluation des offres, attribution du marché.

¹⁰⁶ Rapport sur l'évaluation du système national de passation des marchés publics en Tunisie - République Tunisienne - Présidence du Gouvernement - Commission Supérieure des Marchés (juin 2012).

827. Le poids économique des marchés publics en Tunisie est loin d'être négligeable puisqu'il est estimé à 18% du PIB Tunisien. La réglementation en vigueur déjà étoffée et adossée à des procédures électroniques très développées a vocation à être complétée par un code d'éthique des acheteurs publics et à doter l'acheteur public d'un statut certifié. Néanmoins plusieurs observations méritent d'être faites dans les sections suivantes de ce chapitre.

Exigences de transparence

828. En matière de transparence, le cadre réglementaire mis en place comporte plusieurs dispositions nouvelles ou améliorées. Il introduit l'obligation de publication du plan prévisionnel annuel au moins 30 jours avant tout début des procédures de passation de marchés (article 8), l'affichage et la publication obligatoire des résultats de la mise en concurrence (article 73) ou l'obligation d'informer dans un délai raisonnable les soumissionnaires non retenus des motifs de rejet de leurs offres (article 62).

829. De même, l'acheteur public publie les projets de marchés inscrits dans le plan prévisionnel de passation des marchés dans un avis rendu public élaboré selon un modèle arrêté par la haute instance de la commande publique. Sauf cas d'urgence impérieuse, aucune procédure de passation ne peut être engagée avant l'expiration d'un délai de sept jours à compter de la publication du plan de passation ou de sa révision (article 12).

830. En outre, le délai de publication de l'avis d'appel à la concurrence, par voie de presse et sur le site web des marchés publics auprès de la Haute instance de la commande publique est ramené de 20 jours à 30 jours au moins avant la date limite de réception des offres. Ce délai peut être ramené à 15 jours en cas d'urgence dument justifiée. L'avis d'appel à la concurrence peut aussi être publié par tout moyen matériel ou en ligne et sur le site propre à l'acheteur public le cas échéant. L'acheteur public doit déterminer le délai de mise en concurrence le plus approprié en tenant compte notamment de l'importance et de la complexité de la commande (article 53).

831. À cet égard, le rôle de l'Observatoire national des marchés publics (ONMP) a été renforcé en matière de publication et de maintenance du site internet national. En effet, il est chargé, entre autres, d'assurer la diffusion, sur le site internet national des marchés publics (www.marchespublics.gov.tn), de toute information ou documentation utile pour servir les principes de bonne gouvernance et de renforcement des capacités en matière de marchés publics (article 156). Par ailleurs, dans le cadre du déploiement du Plan d'action et de modernisation du système national des marchés publics, la Haute Instance de la Commande Publique (HAICOP) a entamé des procédures de sélection pour la mise en place d'un système d'information national intégré des marchés publics. Ce système doit permettre de centraliser toutes les données relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics en Tunisie pour tous les types d'acheteurs publics et de dégager des indicateurs de suivi et de performance sur la commande publique. La HAICOP s'est engagée aussi à publier les avis du COSEM (Comité d'enquête et de suivi des marchés publics) chargé du règlement des plaintes et le rapport du Conseil National de la Commande Publique.

832. Dans le même cadre, le nouveau décret prévoit des dispositions spécifiques à l'achat public en ligne et à la dématérialisation des procédures. Ainsi, depuis janvier 2013, la Tunisie a mis en place un système d'achat public en ligne appelé TUNEPS¹⁰⁷ (Tunisian e-procurement system –

¹⁰⁷ Fruit d'une coopération tuniso-coréenne, ce système a ciblé dans une première étape 10 sites pilotes, dont 4 ministères (présidence du gouvernement, ministères de l'Education, de l'Equipement, de l'Aménagement du territoire et du développement durable, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifiques et des Technologies de l'information et

www.tuneps.tn), qui lui a valu de disposer de la première plateforme électronique de marchés publics sur le continent africain. Ce système est composé de sous-systèmes dénommés :

- e-bidding - base de données offrant la possibilité de mettre en ligne les programmes annuels d'achats publics, l'enregistrement en ligne des appels d'offres, la déposition des offres et l'annonce des résultats des appels d'offres ;
- e-contracting - système permettant de passer des contrats en ligne (en vigueur depuis juin 2014) ;
- e-catalogue - liste électronique des produits et équipements suivant la classification UNSPC ;
et
- e-shopping mall - système permettant de présenter les tarifs des produits proposés par les fournisseurs pour les achats effectués en dehors des marchés publics.

833. Les transactions passées sur ce système ont force probatoire. Ce système des achats publics en ligne assure l'enregistrement de toutes les transactions passées par les utilisateurs inscrits. Il garantit la confidentialité et la sécurité des transactions sur le réseau informatique qui est accessible de façon non discriminatoire. Il permet la signature électronique des documents qui confère une authentification à son titulaire. Il est équipé d'un horodatage qui permet de prouver l'envoi, sa date et son heure. Il est indéniable que cette application électronique constitue un outil puissant de traçabilité et de transparence des procédures de la commande publique.
834. Concernant la diffusion publique d'informations, l'avis d'appel à la concurrence doit être publié par voie de presse et sur le site web des marchés publics auprès de la Haute instance de la commande publique et au moins 30 jours avant la date limite de réception des offres (15 jours en cas d'urgence dûment justifiée). L'avis d'appel à la concurrence peut aussi être publié par tout moyen matériel ou en ligne et sur le site propre à l'acheteur public le cas échéant. Pour les achats électroniques, l'avis est publié sur le système national des achats publics en ligne TUNEPS conformément aux dispositions des articles 77 et suivants du décret.
835. S'agissant de l'accès à l'information, l'autre composante du système TUNEPS (« portal User Management », www.tuneps.tn) est un portail offrant plusieurs services aux acheteurs publics, notamment l'inscription en ligne et l'accès à l'information en ligne. Le site internet national des marchés publics fournit à l'ensemble des parties prenantes dans le processus des marchés publics l'information, la communication et l'assistance nécessaire. Ceci inclut notamment la publication des avis et des résultats des appels d'offres, la publication des programmes annuels de passation des marchés publics, l'ensemble de la réglementation et des documents types¹⁰⁸, les actualités, l'assistance en ligne, la foire aux questions.
836. Toutefois, malgré les progrès énormes introduits récemment en termes d'accroissement de la transparence du système des marchés publics, et nonobstant l'article 154, dernier alinéa qui dispose que la Commission supérieure et les commissions de contrôle des marchés élaborent des rapports périodiques publiés annuellement sur le site web national des marchés publics et sur leurs propres sites, il apparaît que le site national des marchés publics ne contient pas une série de documents et d'information qui revêt un intérêt public au sens large. Ainsi, en sus des rapports des organes de contrôle qui demeurent inaccessibles, d'autres informations utiles sur la passation des marchés publics (telles que rapports d'activité, statistiques et toute autre

de la communication) et 6 entreprises publiques avant de se généraliser aux autres acheteurs publics. A présent, il a été étendu à 35 sites.

Un système généralisé pour tous les acheteurs publics est prévu dans le futur ainsi que l'introduction de l'e-payment.

¹⁰⁸ Lois, décrets, arrêtés et circulaires, Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) de travaux, fournitures de biens et services, études, Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP) de travaux, fournitures de biens et services, études, gardiennage et nettoyage, guides généraux et spécifiques.

information intéressant un public plus large que les soumissionnaires ou les utilisateurs enregistrés) ne sont à présent pas publiques. Par conséquent, il est recommandé **de renforcer davantage les mesures visant à accroître la transparence et l'accès à l'information d'intérêt public sur les marchés publics, leur mise en œuvre, les statistiques et les contrôles pour un large public.**

Critères applicables pour la prise de décision

837. En principe, les marchés publics sont passés après mise en concurrence par voie d'appel d'offres. Toutefois, il peut être passé à titre exceptionnel, des marchés publics par voie de négociation directe.

Seuil des procédures

838. Le seuil des procédures des appels d'offres est élevé.

839. Il est déterminé par l'article 5 du décret 2014-1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics. Au-dessous de 200 000 dinars et de 100 000 dinars respectivement pour les travaux et les études et la fourniture de biens ou services dans le secteur de l'informatique et des technologies de la communication et dans les autres secteurs, l'acheteur public n'est pas tenu de passer un marché public. La mise en concurrence sous ces seuils obéit à trois critères : la mise en concurrence sans recourir à la procédure des marchés publics, la transparence et la bonne gestion des deniers publics. En d'autres termes, il s'agit de procédures allégées. Il est admis que des marchés présentant un enjeu économique très réduit puissent être passés sans publicité ou mise en concurrence. Comparativement avec les seuils de dispense de la procédure de passation des marchés publics en vigueur dans plusieurs Etats de l'Union européenne, les seuils tunisiens pour cette procédure sont relativement élevés¹⁰⁹. Ainsi on rappellera que le seuil de dispense de procédure de passation des marchés est de 14 000 euros en Pologne ; en Bulgarie, à Chypre, en Finlande, en Lettonie, en Pologne, en Roumanie et en Slovénie la limite s'élève à 15 000 euros ou moins ; alors qu'en Italie, en Hongrie, en Lituanie et en Slovaquie, elle est comprise entre 20 000 et 30 000 euros et est de 25 000 euros HT en France. L'Autriche a fixé un seuil à 40 000 euros au même titre que l'Estonie. Plus le seuil de dispense de mise en concurrence est élevé, plus le risque d'exposition à la corruption pour les entreprises et les acheteurs publics est important. Les marchés de la Commission européenne qui peuvent faire l'objet d'une seule offre à la suite d'une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché ne dépassent pas 15 000 euros¹¹⁰. Au Maroc, il peut être procédé, par bons de commande, à l'acquisition de fournitures et à la réalisation de travaux ou services dans la limite de 200 000 TTC (18 867 euros), dans le cadre d'une année budgétaire, par type de budget, en fonction de chaque ordonnateur et selon des prestations de même nature. La concurrence préalable (y compris au moins 3 concurrents) est en principe applicable. A titre exceptionnel, le chef du gouvernement peut, par décision prise après avis de la commission des marchés et visa du ministre chargé des finances, autoriser le relèvement de cette limite, sans toutefois dépasser 500 000 dirhams TTC (environ 47 000 euros). Il serait souhaitable que sous les seuils inférieurs aux appels d'offres, les acheteurs publics veillent à ne pas contracter systématiquement avec le même opérateur économique lorsqu'il existe plusieurs offres susceptibles de répondre aux besoins.

¹⁰⁹ OCDE (2010), La passation des marchés publics dans les Etats membres de l'UE : Réglementation applicable aux marchés dont le montant est inférieur aux seuils européens relatifs à des secteurs non couverts par les règles détaillées des directives européennes Documents SIGMA, No. 45, Éditions OCDE.

¹¹⁰ Art.137 du Règlement délégué (UE) 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012.

Procédures négociées

840. Le champ des procédures négociées est large.
841. Pour certains marchés spécifiques limitativement définis par l'article 49 dudit décret, la procédure de passation des marchés applicable est la négociation directe, c'est-à-dire le gré à gré.
842. Relèvent de cette liste : les marchés d'exclusivité, les marchés liés à la sûreté publique et à la défense nationale, les marchés infructueux deux fois de suite consécutives ou les offres inacceptables, les marchés de fourniture de biens ou services entre les établissements ou entreprises publiques et leurs filiales, les marchés avec les établissements ou entreprises à participation publique dans le cadre de programmes spécifiques de développement régional ou de mesures sociales et les marchés complémentaires.
843. En dehors des marchés entrant dans cette liste, les marchés à titre exceptionnel sur justification du pouvoir adjudicateur peuvent faire l'objet d'une négociation. Le troisième alinéa de l'article 41 dudit décret exige seulement que les exceptions aux appels d'offres ne portent pas atteinte à l'obligation de respecter les principes fondamentaux de la commande publique fixés à l'article 6 du décret : concurrence, liberté d'accès à la commande publique, égalité devant la commande publique, transparence et intégrité des procédures. L'application de ces principes généraux gagnerait à être précisée pour être adaptée à ces cas hors du droit commun et la justification exceptionnelle de cette procédure mériterait d'être explicitée. Il est à noter qu'aucune estimation de l'importance de ces procédures par rapport à l'ensemble des procédures de la commande publique ne semble disponible.

Procédures simplifiées

844. Les procédures simplifiées ne bénéficient pas de règles uniformes.
845. Si les seuils de passation des marchés sont élevés, si le champ des procédures de gré à gré est large, le régime des procédures simplifiées en deçà de seuils déterminés constitue également une procédure dérogatoire.
846. Les modalités de la procédure simplifiée sont fixées par l'acheteur public compte tenu de la nature et de l'étendue du besoin à satisfaire et de la disponibilité des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre. Ces marchés sont soumis aux principes généraux de la commande publique définis par l'article 6 du décret mais les procédures applicables renvoient à la négociation directe. Les marchés de fournitures, de services, de travaux ou d'études peuvent être passés selon une procédure simplifiée lorsque la valeur estimée de la commande toutes taxes comprises varie comme suit : - De 200 000 dinars à 500 000 dinars pour les travaux. - De 100 000 dinars à 200 000 dinars pour les études et la fourniture de biens ou de services dans le secteur de l'informatique et des technologies de la communication ; - De 100 000 dinars à 300 000 dinars pour la fourniture de biens ou de services dans les autres secteurs ; - De 50 000 dinars à 100 000 dinars pour les études dans d'autres secteurs. Les documents d'appel d'offres peuvent se limiter aux caractéristiques principales de publicité et des procédures de passation des marchés et des choix de l'offre, ce qui confère une plus large marge d'appréciation au pouvoir adjudicateur. Là encore il n'est pas illégitime de s'interroger sur ces seuils. Par exemple le seuil des procédures simplifiées en France est de 135 000 euros HT pour les marchés de fournitures et de services. La Commission européenne applique un seuil de 60 000 euros pour ses marchés en procédure négociée.

847. Ainsi on constate qu'une part importante des marchés publics échappe aux règles de droit commun des procédures de passation des marchés publics et qu'une partie d'entre eux jouit d'un régime simplifié défini au cas par cas par le pouvoir adjudicateur et obéissant à la négociation directe. Enfin, il faut rappeler que 20% des marchés de travaux, de biens et services et d'études sont réservés aux petites entreprises tunisiennes. Tout en comprenant la nécessité d'une telle disposition au regard de la prépondérance de ces entreprises dans l'économie tunisienne, les responsables de la commande publique doivent s'assurer que les acheteurs publics évitent de contracter systématiquement avec les mêmes entreprises et aient le souci de respecter la concurrence.

Les avenants

848. Aux termes de l'article 87 du décret 2014-1039, toute modification portant sur les clauses administratives, financières ou techniques du marché après son approbation doit faire l'objet d'un avenant écrit, signé par l'acheteur public et par le titulaire du marché après approbation de la commission de contrôle compétente. Les projets d'avenants relatifs aux marchés relevant de sa compétence sont soumis à l'avis préalable de la Commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés et des commissions de contrôle des marchés. Cependant, aucune règle ne fixe apparemment les limites des avenants, en dehors du seuil de départ de 20% du montant du marché au-delà duquel un avenant est exigé. Il a été indiqué que les commissions de contrôle appréciaient au cas par cas la justification des avenants. Cependant, d'une part, l'absence d'encadrement juridique des avenants (circonstances imprévues au cours de l'exécution du marché, prestations supplémentaires apparues en cours d'exécution, exclusivité de l'exécution de ces prestations par le titulaire par exemple) est un facteur d'insécurité juridique pour l'acheteur public comme pour les candidats. D'autre part, les modifications des marchés dans le cadre de procédures non soumises à appel d'offres peuvent avoir pour effet de faire passer ces marchés au-dessus du seuil d'appel à la concurrence, alors que d'autres candidats dans cette situation auraient pu soumissionner. Par conséquent, un usage trop étendu et discrétionnaire des avenants peut changer l'équilibre économique du contrat d'une manière qui n'était pas prévue dans le contrat initial et être susceptible d'entraîner une distorsion de concurrence au détriment de soumissionnaires potentiels. Les informations recueillies sur place ont indiqué un recours fréquent à ces avenants par les acheteurs publics¹¹¹. Cette pratique devrait inciter les autorités tunisiennes à encadrer davantage les avenants au regard de la portée de la modification et de son volume rapporté au marché.

849. Quant à l'information des candidats, l'acheteur public doit obligatoirement afficher les résultats de la mise en concurrence et le nom du titulaire du marché dans un tableau d'affichage destiné au public et sur le site web des marchés publics relevant de la haute instance de la commande publique et éventuellement sur le site web propre de l'acheteur. Aux termes du décret n°1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics « toute personne ayant intérêt dans l'attribution de la procédure de passation des marchés publics peut introduire un recours gracieux à l'encontre des décisions rendues leur causant un préjudice devant l'acheteur public ». En d'autres termes, l'acheteur public n'est pas tenu d'informer de lui-même le candidat évincé des résultats de l'attribution du marché et de son positionnement dans le classement. A la fois dans un souci de transparence et pour éviter des procédures contentieuses, il pourrait être suggéré que cette information des candidats soit systématique de la part des acheteurs publics sans que les candidats aient à présenter eux-mêmes une demande spécifique d'information, tout en respectant le secret des affaires.

¹¹¹ Ceci rappellerait une pratique formellement interdite par le cadre réglementaire antérieur, à savoir le fractionnement des commandes (article 8 du décret 2002-3158, réitéré dans l'article 9 du décret 2014-1039) et l'établissement de marchés de régularisation qui portent atteinte aux principes de libre concurrence et de liberté d'accès à la commande publique.

850. Quelques interlocuteurs ont souligné des risques constatés en la matière qui portent notamment sur l'adoption de la méthode de fractionnement afin de contrecarrer l'obligation d'appel d'offres, l'octroi des marchés à des sociétés administrées par des proches des fonctionnaires publics ainsi que la nécessité de vérifier, en plus des procédures d'octroi des marchés et la régularité des appels d'offres, la procédure de réception des ouvrages de travaux publics afin de minimiser les conflits d'intérêts et la corruption.
851. Eu égard de ce qui précède, il est recommandé **(i) de faire en sorte de ne pas contracter toujours avec le même opérateur économique pour les procédures en dessous du seuil des appels à la concurrence des marchés publics ; (ii) d'encadrer plus strictement le recours aux avenants aux marchés publics et de renforcer l'information des candidats évincés de l'attribution d'un marché public ; (iii) de veiller au respect de la bonne application des plans annuels adoptés pour la passation des marchés publics afin de prévenir le risque de leur fractionnement et d'appliquer les sanctions appropriées ; et (iv) de renforcer les capacités des inspections ministérielles pour le contrôle des phases d'exécution et de finalisation des marchés publics.**

Mise en œuvre et système de révision

852. Les marchés publics sont obligatoirement soumis à un contrôle préalable à chacune des étapes de la procédure.
853. Au regard du cadre institutionnel, le nouveau décret n°2014-1039 a réorganisé les fonctions des organes chargés de la gouvernance des marchés publics. À cet effet, de nouvelles structures sont créées, et les missions des organes déjà existants sont redéfinies :
- Le Conseil national de la commande publique (CNCP) qui est une structure consultative collégiale, créée auprès du chef du gouvernement. Il compte des représentants du secteur public (ministères et instances de contrôle) et du secteur privé (représentants des organismes professionnels). Il étudie et propose toute réforme ou mesure nécessaire en la matière, donne des avis et établit un rapport à l'attention de la présidence de la république, à la présidence du gouvernement et du Parlement, sur l'attribution et l'exécution des marchés à partir des rapports de contrôle et d'audit effectués (articles 143 à 146). Il est notamment chargé de présenter toutes les propositions relatives à la prévention et à la lutte contre la corruption dans le domaine des marchés publics en concertation avec l'autorité en charge de la lutte contre la corruption. Les contrôleurs et réviseurs de la commande publique assurent le secrétariat du CNCP sous la supervision de la HAICOP.
 - La Haute instance de la commande publique (HAICOP) a été créée en 2013. Elle est rattachée au chef du gouvernement et est composée de :
 - la Commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés publics, chargée du contrôle *a priori*, concomitant et *a posteriori* des marchés publics en fonction des 4 commissions spécialisées, de la gestion de l'Observatoire national des marchés publics (ONMP)¹¹² ainsi que de la gestion des achats publics en ligne via la plateforme TUNEPS ;
 - et du Comité du suivi et d'enquête des marchés publics, chargé d'étudier les requêtes des ayants droits et les saisines des contrôleurs.

¹¹² L'ONMP est chargée entre autres de tenir un registre d'information, d'assurer la diffusion sur le site internet national des marchés publics, de toute information ou documentation utile et d'établir un programme national de formation en matière de marchés publics.

- Les commissions de contrôle des marchés publics qui sont des commissions départementales (dans chaque ministère), régionales (dans chaque gouvernorat), communale (dans chaque municipalité) et internes (dans chaque entreprise publique). Elles exercent un contrôle *a priori* sur toutes les phases de passation des marchés (rapport d'évaluation des offres, marché négocié, avenants et règlement définitif).
854. L'avis de la Commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés et des commissions de contrôle des marchés a force de décision à l'égard des ordonnateurs, des directeurs généraux des établissements publics et des établissements publics à caractère non administratif. Il ne peut être passé outre cet avis que par décision du chef du Gouvernement sur proposition du ministre concerné.
855. Les autorités de contrôle des marchés publics ne sont cependant pas compétentes pour des marchés particuliers dans le cadre d'un marché général qui aurait déjà reçu l'avis favorable de la Commission de contrôle des marchés publics compétente ainsi que leurs avenants éventuels et leurs règlements définitifs, des contrats de location d'immeubles en dessous d'un plafond déterminé et les marchés passés selon une procédure simplifiée, En outre, si elles ont compétence à contrôler les pièces relatives lors de la présentation des rapports d'évaluation des offres ainsi que lors de la présentation du dossier du règlement définitif (article 169), échappent pourtant à leur compétence le contrôle relatif aux étapes préliminaires sur les cahiers des charges. De même, le contrôleur d'Etat ou le contrôleur des dépenses publiques ne sont pas des parties prenantes lors de l'ouverture des offres.
856. Quant aux mécanismes de contrôle, en dehors des règles et procédures de contrôle *a priori*, les contrôleurs et réviseurs de la commande publique (environ 450) désignés auprès de la HAICOP exercent le contrôle des marchés publics et élaborent des rapports de contrôle qui sont transmis aux membres de la commission et du comité de suivi et d'enquête afin de prendre les décisions et donner leurs avis sur les dossiers qui leur sont soumis. Ce contrôle est exercé en vertu des ordres de mission délivrés par le chef du Gouvernement conformément à un programme annuel d'audit des marchés publics fixé par la HAICOP outre les missions spécifiques qui leur sont confiées. Une copie des rapports de missions est adressée au chef du gouvernement, à la cour des comptes et au haut comité du contrôle administratif et financier.
857. De plus, des contrôles *a priori* concomitants et *a posteriori* sont assurés par les services des contrôles généraux permettant d'assurer la régularité et l'efficacité de la commande publique et la bonne gestion des deniers publics.
858. Aux termes de l'article 180 du décret, toute personne ayant intérêt dans l'attribution ou la procédure de passation des marchés publics peut introduire un recours gracieux à l'encontre des décisions rendues, lui causant préjudice, devant l'acheteur public. Ce recours peut être exercé par tout moyen approprié matériel ou immatériel et doit être formé dans les cinq jours ouvrables suivants la publication ou la notification de la décision du fait contesté. En l'absence de décision rendue par l'autorité à l'origine de la décision contestée dans les cinq jours ouvrables à compter de sa saisine, la requête est considérée comme rejetée.
859. La décision rendue par l'acheteur public peut faire l'objet d'un recours devant le comité de suivi et d'enquête des marchés publics. Dès la réception de cette requête, le comité en transmet une copie ayant date certaine de sa réception à l'acheteur public concerné. L'acheteur public suspend les procédures de passation ou de notification du marché jusqu'à la réception de l'avis du comité. L'avis du Comité de suivi et d'enquête (antérieurement consultatif) a force de décision à l'égard de toutes les parties. Le Comité de suivi et d'enquête des marchés publics rend sa décision dans

un délai maximum de 20 jours ouvrables à compter de la date de la réception de la réponse de l'acheteur public. Passé ce délai, la décision de suspension est levée. Le Comité de suivi et d'enquête publie régulièrement ses avis sur le site internet des marchés publics (article 184). En cas de décision constatant l'illégalité des procédures, l'acheteur public doit s'y conformer en prenant, dans les plus brefs délais, les mesures de nature à remédier aux défaillances constatées (article 181). Le troisième recours, de nature juridictionnelle, peut être introduit devant le Tribunal Administratif.

860. De même, il est institué auprès du chef du Gouvernement un Comité consultatif de règlement amiable des litiges en vue d'une solution amiable des litiges relatifs aux marchés publics. Il est saisi par le Chef du Gouvernement sur demande de l'une des parties intéressées. Cependant, sa saisine ne dispense pas la partie intéressée de prendre, devant la juridiction compétente, les mesures conservatoires nécessaires à la sauvegarde de ses droits. Le Comité consultatif de règlement amiable des litiges doit faire connaître son avis dans un délai de trois mois sauf prorogation à compter de la date de saisine. Néanmoins, l'avis du comité est consultatif et confidentiel et, de ce fait, il ne peut être produit ni utilisé par les parties devant les tribunaux.
861. A titre de sanction, il est prévu par l'article 171 du décret la possibilité d'inclure dans les cahiers des charges des pénalités pour retard et le cas échéant des sanctions financières imputables au titulaire du marché, Le montant des pénalités pour retard ne peut pas dépasser cinq pour cent (5%) du montant définitif du marché tant qu'il n'y est pas dérogé par les cahiers des charges. Ces pénalités et sanctions s'appliquent sans mise en demeure préalable ou engagement de toute autre procédure et sans préjudice pour l'acheteur public de toute autre demande en dédommagement pour retard ou pour inobservation des autres obligations contractuelles.
862. En outre, en vertu de l'article 87 bis du Code pénal, tout fonctionnaire public ou assimilé est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans et d'une amende de cinq mille dinars s'il agrée sans droit, soit pour lui-même, soit pour autrui, directement ou indirectement, des dons ou promesses de dons ou présents ou avantages de quelque nature que ce soit en vue d'octroyer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives et réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté de participation et l'égalité des chances dans les marchés publics.
863. L'équipe d'évaluation n'a pas reçu et n'a pas pu accéder à aucune donnée statistique concernant les marchés publics.

Mesures d'intégrité concernant le personnel chargé des marchés publics

864. Le décret n°2014-1039 introduit, pour la première fois, de façon explicite, des mesures de lutte contre la corruption à la fois pour l'acheteur public (obligation de non divulgation des informations confidentielles, exclusion de la participation aux procédures des marchés publics et sanctions pénales en cas de délits), et pour le soumissionnaire (obligation d'observer les règles d'éthique professionnelle pour les candidats, annulation de l'attribution du marché en cas de recours à des pratiques frauduleuses).
865. Les représentants des acheteurs publics et des organismes chargés du contrôle et de la gouvernance des marchés publics et plus généralement toute personne intervenant dans la passation et l'exécution des marchés publics sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts dans les marchés publics (article 173 du décret n°2014-1039).

866. Parmi les innovations introduites depuis 2014, l'article 63 exige de tout membre de la commission d'évaluation, ayant des intérêts dans une entreprise soumissionnaire ou ayant connaissance de faits susceptibles de compromettre son indépendance, d'en avertir le président et les autres membres de la commission. Ces membres doivent s'abstenir de participer aux travaux de la commission.
867. Toutefois, la disposition précitée, même si elle introduit un mécanisme important de prévention du conflit d'intérêts, demeure cependant applicable et limitée aux agents publics ayant participé à l'évaluation des offres. L'équipe d'évaluation se réjouit de l'introduction de ce mécanisme et encourage de l'étendre à tout agent public ayant participé à toute étape des marchés publics, y compris les actes préparatoires, les étapes de l'attribution et d'exécution des marchés ainsi que l'audit et le contrôle. Il est, par conséquent, recommandé **(i) de mettre en place un code éthique et de conduite propre au domaine de la commande publique (qui regroupe tous les intervenants : contrôleurs, services, acheteurs...)** ; et **(ii) d'étendre, dans le cadre du code de conduite, l'obligation de prévention et de résolution de conflit d'intérêt à tout agent public ainsi qu'à toute personne investie d'un mandat électif de service public au sens de l'article 82 CP participant à une procédure quelconque relative aux marchés publics et de prendre les mesures appropriées qui s'en suivent.**
868. L'acheteur public et toute personne qui a eu connaissance d'informations ou de renseignements confidentiels relatifs à un marché ou qui ont trait à la passation et à l'exécution du marché, est tenu de ne divulguer aucun de ces informations et renseignements (notamment les secrets techniques ou commerciaux et les aspects confidentiels des offres) (article 174 du Décret n°2014-1039).
869. Sans préjudice des sanctions pénales et disciplinaires applicables, tout agent public responsable de la passation, du contrôle ou du paiement d'un marché public, ayant violé les dispositions du présent décret, est exclu de la participation aux procédures des marchés publics. Les fonctionnaires ou agents des différents acheteurs publics, auteurs de délits dans le cadre des procédures de passation des marchés publics sont soumis aux sanctions pénales prévues par la législation en vigueur (articles 175 et 176 du Décret n°2014-1039).
870. A présent, l'Observatoire national des marchés publics maintient une base de données des opérateurs exclus (« black list »), même si un projet de décret devrait intervenir à ce sujet.
871. Un projet de code éthique est en cours et vise à couvrir la HAICOP et les acheteurs publics.
872. L'acheteur public procède à l'annulation de la proposition d'attribution du marché s'il est établi que le soumissionnaire est coupable, directement ou indirectement, de corruption ou s'est livré à des manœuvres frauduleuses, collusoires ou coercitives en vue d'obtenir ce marché. Ainsi, les soumissionnaires ayant manqué aux exigences d'intégrité sont frappés d'une exclusion temporaire ou définitive de la participation aux marchés publics. La Haute instance de la commande publique arrête la liste des participants pour lesquels une décision d'exclusion temporaire ou définitive de la participation aux marchés publics a été prise. Il est prévu qu'un futur décret arrêtera les modalités d'établissement de cette liste et les sanctions à appliquer (article 177 du Décret n°2014-1039).
873. En outre, tout marché obtenu ou renouvelé au moyen de pratiques frauduleuses ou d'actes de malversation ou à l'occasion de l'exécution duquel des pratiques frauduleuses et des actes de corruption ont été perpétrés est considéré nul. De plus, tout contractant dont le consentement a été vicié par un acte de corruption peut demander à la juridiction compétente l'annulation du marché, sans préjudice de son droit de demander des dommages et intérêts (article 179 du Décret n°2014-1039).

3. DROIT PENAL, APPLICATION DE LA LOI ET PROCEDURE PENALE

3.1. Infractions et sanctions

Description de la situation

874. Le cadre juridique national de lutte contre la corruption comprend des dispositions figurant dans plusieurs lois, notamment dans le Code pénal (CP)¹¹³, le Code de procédure pénale (CPP)¹¹⁴, ainsi que la loi organique n°2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent (loi LBC/FT). De manière générale et après la révolution, le domaine de la justice a fait l'objet comme beaucoup d'autres domaines d'administration publique de réformes importantes qui ont été initiées ou introduites. Il en résulte qu'une bonne partie de la législation pénale manque toujours d'une compréhension commune ainsi que d'une transposition dans la pratique quotidienne.
875. Selon l'article 20 de la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014, les traités approuvés par l'Assemblée des représentants du peuple et ratifiés ont une autorité supra-législative et infra-constitutionnelle. Les dispositions de tels traités, à l'exception de celles qui exigent l'imposition d'une peine ou d'une mesure coercitive, sont donc applicables automatiquement, sans qu'il n'y ait besoin qu'elles soient transposées dans le droit tunisien.
876. La Tunisie n'a pas signé ou ratifié à ce jour ni la Convention pénale sur la corruption (STE 173) du Conseil de l'Europe ni son Protocole additionnel (STE 191). Il en résulte que le contenu de ces instruments légaux n'est pas automatiquement applicable dans le contexte tunisien.
877. Cependant, la Tunisie a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) le 30 mars 2004 et celle-ci est entrée en vigueur à l'égard de la Tunisie le 23 septembre 2008. La Tunisie a formulé une réserve à cet égard¹¹⁵.
878. Malgré des réformes judiciaires après la révolution et l'introduction de plusieurs dispositions pertinentes, il reste toujours des incohérences et des insuffisances dans les domaines du droit pénal et procédural. Plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place ont insisté sur le besoin de clarifier et d'améliorer la terminologie utilisée dans certains articles ainsi que l'introduction de nouveaux articles pertinents pour réparer des défauts ou lacunes, par exemple le fait qu'il manque des dispositions sur des faits de corruption commis par les personnes morales.
879. Les infractions de corruption sont régies par le chapitre III du Titre I du Livre II CP porte sur des infractions commises par les fonctionnaires publics ou assimilé dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.
880. D'autres infractions connexes qui figurent dans le chapitre précité concernent :
- L'article 87 bis CP incrimine la violation de la liberté de participation et d'égalité des chances dans les marchés publics.

¹¹³ Loi n°2005-46 du 6 juin 2005, portant approbation de la réorganisation de quelques dispositions du code pénal et leur rédaction, modifiée et complétée.

¹¹⁴ Loi n°68-23 du 24 juillet 1968, portant refonte du code de procédure pénale, modifiée et complétée.

¹¹⁵ La République tunisienne déclare qu'en signant la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée à New York le 31 octobre 2003, elle ne se considère pas liée par les dispositions de l'article 66, paragraphe 2 de la Convention et affirme que les différences quant à l'interprétation ou l'application de ladite Convention peuvent être soumises à la Cour internationale de justice qu'avec le consentement préalable de toutes les parties concernées.

- La concussion d'un agent public national est prévue par les articles 95 et 96 CP. Toutefois, cette dernière disposition s'apparente à l'abus de confiance commis par un agent public national.
- La prise illégale d'intérêts d'un agent public national est incriminée par les articles 97¹¹⁶ et 97 bis CP.
- L'article 97 ter CP incrimine l'exercice par un fonctionnaire d'une activité privée moyennant rémunération, ayant une relation directe avec ses fonctions ainsi que le 'pantouflage'.
- Les dispositions des articles 99 et 100 CP incriminent la soustraction et le détournement de biens par des agents publics. Tous les types de biens sont couverts, qu'ils soient privés ou publics, y compris les actes et titres dont le fonctionnaire public est dépositaire.
- Les articles 101 à 113 CP incluent des infractions de violations d'abus d'autorité et de manquements aux devoirs d'une charge publique. De même, est considéré comme une circonstance aggravante le fait qu'un fonctionnaire public ou assimilé, pour commettre une infraction, fait usage des facultés ou moyens inhérents à sa fonction (article 114 CP).

a. Corruption d'agents publics nationaux (articles 1-3 et 19 de la STE 173)

Définition de l'infraction

881. La *corruption active* est incriminée au titre de l'article 91 CP en ce qui concerne la corruption des agents publics nationaux. L'infraction de la corruption active est donc une infraction réalisée par des dons ou promesses de dons, ou présents ou avantages de quelque nature que ce soit pour obliger le fonctionnaire à accomplir un acte lié à sa fonction, y compris la tentative. Cette disposition porte sur la corruption active proprement dite ainsi que sur ses formes aggravées sous l'effet de la contrainte par voie de fait ou menaces directes ou indirectes (l'alinéa 3). Cette disposition s'applique également à toute personne ayant servi d'intermédiaire entre le corrupteur et le corrompu (alinéa 2).

Article 91 (nouveau) – Modifié par la loi n°98-33 du 23 mai 1998

Est punie de cinq ans d'emprisonnement et de cinq mille dinars d'amende, toute personne qui aura corrompu ou tenté de corrompre par des dons ou promesses de dons, ou présents ou avantages de quelque nature que ce soit l'une des personnes visées à l'article 82 du présent code en vue d'accomplir un acte lié à sa fonction, même juste, mais non sujet à contrepartie, ou de faciliter l'accomplissement d'un acte lié à sa fonction, ou de s'abstenir d'accomplir un acte qu'il est de son devoir de faire.

Cette peine est applicable à toute personne ayant servi d'intermédiaire entre le corrupteur et le corrompu.

La peine sera portée au double si les personnes visées à l'article 82 ont été contraintes à accomplir les actes précités par voie de fait ou menaces exercées sur elles personnellement ou sur l'un des membres de leur famille.

Article 92 (nouveau) – Modifié par la loi n°98-33 du 23 mai 1998

La peine est d'un an d'emprisonnement et de mille dinars d'amende, si la tentative de corruption n'a eu aucun effet.

¹¹⁶ L'article 98 CP prévoit, dans les cas des articles 96 (abus de confiance) et 97 CP (prise illégale d'intérêts) l'obligation du tribunal de prononcer, outre les peines prévues par ces articles, la restitution des choses détournées ou de la valeur de l'intérêt ou du gain obtenus, même au cas où ces biens auront été transmis aux ascendants, descendants, collatéraux, conjoints et alliés du coupable, et qu'ils soient demeurés en leur état ou transformés en quelque autre bien que ce soit. Ces personnes ne se libéreront de cette disposition qu'en rapportant la preuve que les fonds ou les biens précités n'ont pas pour provenance le produit de l'infraction. Dans tous les cas visés aux deux articles précités, le tribunal pourra faire application aux coupables de tout ou partie des peines accessoires de l'article 5.

Elle est de deux ans d'emprisonnement et de deux mille dinars d'amende si la tentative de contrainte par voie de fait ou menaces n'a eu aucun effet.

882. La *corruption passive* de l'agent public national est incriminée au titre des articles 83, 84 et 85 CP. En outre, l'article 89 CP prévoit une peine différente (en tout cas supérieure au seuil établi par l'article 83) à l'encontre du juge en cas de corruption passive de celui-ci alors que l'article 88 CP établit une peine voire supérieure à son encontre au cas où le juge se laisse corrompre dans les affaires d'une infraction passible de la peine de mort ou de l'emprisonnement à vie. De même, l'article 90 incrimine le juge qui, hors les cas prévus à l'article 83 et suivants, ne s'est pas récusé après avoir reçu des avantages matériels indus (objets, valeurs ou sommes d'argent).

Article 83 (nouveau) – Modifié par la loi n°98-33 du 23 mai 1998

Toute personne ayant la qualité de fonctionnaire public ou assimilé conformément aux dispositions de la présente loi, qui aura agréé, sans droit, directement ou indirectement, soit pour lui-même, soit pour autrui, des dons, promesses, présents ou avantages de quelque nature que ce soit pour accomplir un acte lié à sa fonction, même juste, mais non sujet à contrepartie ou pour faciliter l'accomplissement d'un acte en rapport, avec les attributions de sa fonction, ou pour s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction auquel il est tenu, est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende double de la valeur des présents reçus ou des promesses agréées, sans qu'elle puisse être inférieure à dix mille dinars. Le tribunal prononce à l'encontre du condamné, par le même jugement, l'interdiction d'exercer les fonctions publiques, de gérer les services publics et de les représenter.

Article 84 (nouveau) – Modifié par la loi n°98-33 du 23 mai 1998

Si le fonctionnaire public ou assimilé a provoqué la corruption, la peine prévue à l'article 83 de ce code sera portée au double.

Article 85 (nouveau) – Modifié par la loi n°98-33 du 23 mai 1998

Si le fonctionnaire public ou assimilé a accepté des dons, promesses, présents ou avantages de quelque nature que ce soit en récompense d'actes qu'il a accomplis et qui sont liés à sa fonction, mais non sujet à contrepartie, ou d'un acte qu'il s'est abstenu de faire alors qu'il est tenu de ne pas faire, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de cinq mille dinars d'amende.

Article 88 (nouveau) – Modifié par la loi n°89-23 du 27 février 1989

Est puni de vingt ans d'emprisonnement, le juge qui, à l'occasion d'une infraction passible de la peine de mort ou de l'emprisonnement à vie, s'est laissé corrompre, en faveur ou au préjudice de l'inculpé.

Article 89 (nouveau) – Modifié par la loi n°89-23 du 27 février 1989

Est puni, le juge corrompu, de la même peine prononcée contre le prévenu par l'effet de la corruption, à condition que la peine prononcée envers ce juge ne soit inférieure à dix ans d'emprisonnement.

Article 90

Est puni d'un an d'emprisonnement tout juge qui, hors les cas prévus aux articles 83 et suivants, ne s'est pas récusé après avoir reçu, ouvertement ou en cachette, de l'une des parties à l'instance pendante devant lui, des objets, valeurs ou sommes d'argent.

Éléments/notions de l'infraction

“Agent public national”

883. L'article 82 CP définit le fonctionnaire public comme toute personne dépositaire de l'autorité publique ou exerçant des fonctions auprès de l'un des services de l'État ou d'une collectivité locale ou d'un office ou d'un établissement public ou d'une entreprise publique, ou exerçant des fonctions auprès de toute autre personne participant à la gestion d'un service public.
884. L'alinéa 2 de la même disposition précise qu'est assimilée au fonctionnaire public, toute personne ayant la qualité d'officier public, ou investie d'un mandat électif de service public, ou désignée par la justice pour accomplir une mission judiciaire.
885. Il est important de clarifier ou d'asseoir sur des cas de jurisprudence le fait que le libellé « investie d'un mandat électif de service public » englobe bien toute personne investie d'un mandat électif public (telle que les députés, les élus locaux, etc.). Une remarque similaire vaut également pour l'autre libellé de « désignée par la justice pour accomplir une mission judiciaire ». Des dispositions spécifiques d'incrimination font référence explicite aux juges.

“Promettre, offrir ou donner” (corruption active)

886. L'article 91 CP incrimine le fait de corrompre (y compris la tentative de corruption¹¹⁷) au sens général « par des dons ou promesses de dons, ou présents ou avantages de quelque nature que ce soit ». L'offre n'est pas explicitement incluse dans l'article 91. Cette disposition n'incrimine pas non plus de manière explicite la promesse ou l'offre faite pour une autre personne ou entité (y compris les tiers, les organisations et les intermédiaires).
887. La disposition précédente ne précise pas et ne semble pas sous-entendre la consommation de l'infraction dès qu'il y a proposition de rémunération occulte. L'infraction serait ainsi exécutée par la promesse ou le transfert des dons, présents ou avantages entre le corrupteur et le corrompu, à défaut on ne peut parler que de tentative de corruption active.

“Solliciter ou recevoir un avantage indu, ou en accepter l'offre ou la promesse” (corruption passive)

888. L'article 83 CP incrimine le fait d'« agréer des dons, promesses, présents ou avantages de quelque nature que ce soit ». Le terme « agréer » signifie « accueillir favorablement, accepter » (dictionnaire Trésor). Toutefois, il n'englobe pas le fait d'agréer l'offre. Cependant, l'article 85 CP incrimine le fait d'« accepter des dons, promesses... ». Le terme « accepter » signifie « donner son consentement ou son assentiment à ce qui est offert, à ce qui arrive; agréer qq » (dictionnaire Trésor).
889. S'agissant de la sollicitation, cet élément figure dans le texte de l'article 95 CP (concession) sous le libellé de « en ordonnant de percevoir, ou en exigeant ou en recevant ce qu'ils savaient n'être pas dû ou excéder ce qui était dû aux administrations dont ils dépendent ou par elles ». En outre, l'article 84 CP fait référence au terme « provoquer » la corruption avec pour contrepartie une peine double. Le terme « provoquer » signifie « faire naître, être à l'origine de, susciter » (dictionnaire Trésor).

¹¹⁷ En droit tunisien, la tentative de corruption active (avec ou sans effet) est punissable au même titre que l'infraction proprement dite (article 91), alors que la tentative de corruption active simple ou aggravée mais sans aucun effet est passible de peines différenciées au titre de l'article 92 CP.

890. Les incriminations spécifiques applicables aux juges (articles 88 à 90) utilisent des termes tels que « s'est laissé corrompre », « juge corrompu » et « avoir reçu, ouvertement ou en cachette, [...] des objets, valeurs ou sommes d'argent ».

“Tout avantage indu”

891. Le terme « avantage indu » ne figure pas expressément dans les incriminations de la Tunisie. Les textes d'incrimination (articles 91, 83 et 85) parlent « des dons, promesses, présents ou avantages de quelque nature que ce soit ». L'expression « avantages de quelque nature que ce soit » permet d'inclure tant les avantages matériels que les avantages immatériels (promesses de relations sexuelles, meilleures perspectives de carrière, votes etc.).

892. L'incrimination de la corruption passive dans l'article 83 CP¹¹⁸ contient également le terme « sans droit » qui devrait signifier que l'avantage n'est ni fondé, ni justifié, par aucun texte ou aucune jurisprudence en vigueur et dont le bénéficiaire n'est pas légalement habilité à accepter ou recevoir.

“Directement ou indirectement”

893. Les éléments de « directement » et « indirectement » sont explicitement couverts dans l'article 83 CP (forme passive) mais ne le sont pas dans les incriminations spécifiques de corruption passive (articles 85 et 88 à 90 s'agissant des juges). En outre, l'article 91, alinéa 2 (forme active) incrimine toute personne ayant servi d'intermédiaire entre le corrupteur et le corrompu.

“Pour soi-même ou quelqu'un d'autre”

894. Les éléments de « pour soi-même ou quelqu'un autre » sont aussi explicitement couverts dans l'article 83 (sauf articles 85 et 88 à 90) mais ils font défaut dans l'article 91. L'expression utilisée est « soit pour lui-même, soit pour autrui ».

“Pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions”

895. Les termes utilisés aux articles 83 et 91 CP sont « pour accomplir un acte lié à sa fonction, [...] ou pour faciliter l'accomplissement d'un acte en rapport avec les attributions de sa fonction [lié à sa fonction], ou pour s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction auquel il est tenu [qu'il est de son devoir de faire] ». Les deux dispositions contiennent en outre l'expression « même juste, mais non sujet à contrepartie ». Ils ajoutent ainsi un élément supplémentaire qui incrimine l'existence d'un pot-de-vin à titre de contrepartie même en absence de violation du devoir et alors que l'acte n'outrepasse pas les fonctions du fonctionnaire public ou assimilé.

896. L'article 85 CP contient une rédaction différente mais avec les mêmes éléments d'incrimination et se réfère à l'expression « en récompense d'actes qu'il a accomplis et qui sont liés à sa fonction, mais non sujet à contrepartie, ou d'un acte qu'il s'est abstenu de faire alors qu'il est tenu de ne pas faire ».

897. L'équipe d'évaluation est d'avis que la clause « acte lié à sa fonction » ajoute un élément supplémentaire – indûment restrictif – à l'incrimination de la corruption, qui pourrait rendre plus difficile la poursuite de l'infraction, par exemple en exigeant d'établir que l'agent public devait

¹¹⁸ Ce terme figure également dans les articles 87 bis CP sur la violation de la liberté de participation et d'égalité des chances dans les marchés publics.

effectivement agir à l'intérieur de son domaine de compétence. Elle est d'avis que cette notion restreint le champ d'application des normes prévues aux articles 2 et 3 de la Convention qui mentionnent le fait pour un agent public d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte « dans l'exercice de ses fonctions », couvrant ainsi les actes et négligences rendus possibles par les fonctions qu'occupe l'agent public, y compris les actes et négligences constituant un abus de fonctions officielles. C'est pourquoi, il est recommandé **de prendre les mesures législatives nécessaires pour assurer que les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur public couvrent tous les cas dans lesquels un agent public accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, tant dans le cadre qu'en dehors de son domaine de compétence.**

898. En outre et eu égard aux éléments manquants de deux infractions tels que relevés précédemment, il est recommandé **(i) d'inclure explicitement l'offre dans les incriminations de la corruption active et passive dans le secteur public ; et (ii) d'incriminer sans ambiguïté les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent public lui-même mais à un tiers.**

“Commis intentionnellement”

899. Ni l'article 91 (corruption active) ni l'article 83 (corruption passive) ne sont univoques en ce qui concerne l'élément mental de l'infraction, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de mention expresse de l'intention ou de la négligence comme standard mental de l'infraction. Il faudrait, par conséquent, suivre les principes généraux de la tradition législative tunisienne. A cet égard, l'article 37 CP dispose que « nul ne peut être puni que pour un fait accompli intentionnellement, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi ». Il en résulte que la responsabilité pénale pour des actes de négligence et d'imprudence n'est applicable que si elle est expressément prévue par la loi. Par conséquent, comme les dispositions relatives à la corruption ne mentionnent pas qu'ils peuvent être causés par négligence, on peut en déduire *a contrario* qu'ils ne peuvent être commises qu'intentionnellement. Par conséquent, il est recommandé **de préciser les éléments mentaux des infractions de corruption active et passive dans le secteur public.**

Sanctions

900. Le droit tunisien distingue trois types d'infractions (articles 14 du code pénal et 122 du code de procédure pénale) : a) les crimes: passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de 5 ans ; b) les délits : passibles d'une peine d'emprisonnement supérieure à 15 jours et ne dépassant pas cinq années ou d'une amende de plus de soixante dinars ; c) les contraventions : passibles d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas quinze jours ou soixante dinars d'amende¹¹⁹.
901. Les peines principales en droit pénal tunisien sont essentiellement la privation de liberté et l'amende. S'y ajoutent, la peine de mort, le travail d'intérêt général et la peine de réparation pénale (qui tend à remplacer la peine d'emprisonnement par une réparation pécuniaire au profit de celui qui a subi un préjudice). Cette dernière est exclue notamment pour les infractions prévues aux articles 85, 87, 87 bis, 90 et 91 CP. La peine d'un jour d'emprisonnement est de vingt-quatre heures, celle d'un mois est de trente jours. L'article 16 CP dispose que « l'amende ne peut être inférieure à un dinar en matière de contravention, ni à soixante dinars dans tous les autres cas, sauf exception spécifiées par la loi ».
902. Le droit pénal tunisien punit plus sévèrement la corruption passive puisqu'elle est considérée comme plus grave que la corruption active. La législation tunisienne a adopté, pour les infractions

¹¹⁹ Aux termes de son article 6, le présent code détermine pour chaque infraction le maximum de la peine encourue. Le minimum de chaque peine est déterminé par ses articles 14 et 16.

de corruption, des peines allant de un à vingt ans d'emprisonnement, en plus des sanctions financières et des peines accessoires. Il existe deux paliers pour les crimes de corruption. Le palier supérieur de vingt ans d'emprisonnement concerne la corruption active du fonctionnaire public ou assimilé qui a provoqué la corruption selon l'article 84 CP et la corruption passive du juge prévue par l'article 88 CP. En revanche, le second palier de dix ans d'emprisonnement inclut la corruption passive de fonctionnaire public ou assimilé prévue par l'article 83 CP, la corruption passive du juge selon l'article 89 CP, ainsi que la corruption active de fonctionnaire public ou assimilé accompagnée de contrainte par voies de fait ou menaces conformément au dernier alinéa de l'article 91 CP. Il est à noter que s'agissant des cas impliquant des juges il y a une aggravation des peines privatives de liberté. Il convient de souligner qu'aucune peine d'amende n'est prévue pour la corruption passive des juges (articles 88 à 90), ces derniers ne risquent que l'emprisonnement comme peine principale,

903. Les délits de corruption sont incriminés entre un à cinq ans d'emprisonnement et concernent trois niveaux : a) 5 ans d'emprisonnement pour la corruption active du fonctionnaire public ou assimilé selon l'article 91 et la forme de la corruption passive du fonctionnaire public ou assimilé de l'article 85 ; b) 2 ans d'emprisonnement en cas de tentative de contrainte par voie de fait ou menaces selon l'article 92, alinéa 2 ; et c) 1 an d'emprisonnement en cas de tentative de corruption active selon l'article 92, alinéa 1 ainsi qu'en cas du juge corrompu qui ne s'est pas récusé.
904. L'amende figure comme une peine qui vient s'ajouter à la peine privative de liberté à titre de peine principale. Alors que l'amende minimum est de mille dinars, le taux maximal atteint jusqu'à vingt mille dinars. Les deux techniques (amendes proportionnelles et fixes) sont possibles :
- les amendes proportionnelles se trouvent dans les articles 83 (minimum de dix mille dinars jusqu'à la valeur double de celle des présents reçus ou des promesses agréées) et 84 CP (amende double de celle prévue à l'article 83) ;
 - alors que les amendes fixes figurent aux articles 91, alinéa 2 (dix mille dinars), 85 et 91 (cinq mille dinars), 92, alinéa 2 (deux mille dinars) et 92, alinéa 1 (mille dinars).
905. Les fonctionnaires publics ou assimilés qui sont auteurs de corruption passive (article 83) encourent également, par le même jugement, les peines complémentaires suivantes: l'interdiction d'exercer les fonctions publiques, de gérer les services publics et de les représenter. De plus, s'après l'article 94 CP « dans tous les cas de corruption, les choses données ou reçues sont confisquées au profit de l'Etat ». Cet article parle des « choses données ou reçues », c'est-à-dire un bénéfice ayant une valeur matérielle. Cette interprétation n'est pas admise par toute la doctrine, certains auteurs pensent que la confiscation doit porter sur toutes les choses données ou reçues quelle que soit leur nature. En cas de perte ou de cession des choses reçues c'est la valeur de celles-ci qui sera confisquée conformément à l'article 29 CP, même si on voit mal comment sera déterminée la valeur d'un bénéfice moral tel qu'un rapport sexuel.
906. En outre, l'article 115 CP dispose que « dans tous les cas prévus dans le présent chapitre, le tribunal pourra faire application des peines accessoires, ou l'une d'entre elles, édictées par l'article 5 du code pénal ». Ayant vocation à s'appliquer à toutes les infractions de corruption, ces peines accessoires incluent notamment la confiscation des biens ou la confiscation spéciale, l'interdiction d'exercer des droits et privilèges, y compris les fonctions publiques ou certaines professions, l'interdiction d'exercer le droit de vote et la publication, par extraits, de certains jugements.
907. A titre de comparaison, la soustraction de biens par un fonctionnaire public est punie de vingt ans d'emprisonnement et d'une amende égale à la valeur des choses soustraites alors que le

détournement d'un fonctionnaire public est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de mille dinars (articles 99 et 100 CP). De même, les peines encourues pour des faits de prise illégale d'intérêt sont de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende égale à la valeur du gain obtenu (article 97 CP). Les infractions de concussion sont punissables d'emprisonnement pendant quinze ans et d'une amende égale aux restitutions (article 95 CP) alors que l'abus de confiance est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende égale à l'avantage reçu ou le préjudice subi par l'administration (article 96 CP).

Statistiques et décisions judiciaires, jurisprudence

908. Les interlocuteurs tunisiens n'ont pas fourni à l'équipe d'évaluation des statistiques pertinentes sur des enquêtes, des poursuites ou des condamnations dans le domaine de la corruption, ce qui a comme conséquence de rendre difficile l'évaluation de l'efficacité du système judiciaire.

Organisation criminelle, les infractions organisées de corruption

909. Le code pénal ne contient pas de dispositions explicites relatives aux organisations criminelles ou aux infractions organisées de corruption¹²⁰.

910. La section III du Chapitre IV du Code pénal est consacrée à l'association de malfaiteurs. Aux termes de l'article 131, toute bande formée, quels que soient sa durée et le nombre de ses membres, toute entente établie dans le but de préparer ou de commettre un attentat contre les personnes ou les propriétés, constituent une infraction contre la paix publique. Est puni de six ans d'emprisonnement celui qui s'est affilié à une bande ou a participé à une entente. La peine est de douze ans pour les chefs de bande, ainsi que pour l'emploi d'un enfant ou de plusieurs âgés de moins de dix-huit ans dans les actes cités ci-dessus.

911. C'est pourquoi, il est recommandé **d'introduire des incriminations relatives aux organisations criminelles, y compris les infractions organisées de corruption.**

b. Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (Article 4 de la STE 173)

912. Il n'existe pas d'incrimination exclusivement consacrée à la corruption des membres des assemblées nationales. En effet, les membres d'assemblées publiques nationales (députés) sont investis d'un mandat électif de service public comme il ressort de l'alinéa 2 de l'article 82 sur la définition du fonctionnaire public. Par conséquent, leur corruption relève des dispositions précitées des articles 91 ainsi que des articles 83, 84 et 85 CP.

c. Corruption d'agents publics étrangers (Article 5 de la STE 173)

913. La législation tunisienne ne prévoit pas l'incrimination de la corruption (active et passive) pour les agents publics étrangers et le personnel judiciaire étranger. L'équipe d'évaluation est d'opinion que la Tunisie doit sérieusement délibérer afin d'introduire des règles pertinentes dans ce domaine.

¹²⁰ La loi organique n°2016-61 du 3 août 2016, relative à la prévention et la lutte contre la traite des personnes a été récemment adoptée. Il est créé auprès du Ministère de la Justice une instance dénommée « Instance nationale de lutte contre la traite des personnes ».

d. Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (Article 6 de la STE 173)

914. Les membres d'assemblées publiques étrangères n'encourent pas de responsabilité pénale de corruption au regard du droit pénal tunisien.

e. Corruption dans le secteur privé (articles 7 et 8 de la STE 173)

Définition de l'infraction

915. Il n'y a pas de disposition relative à n'importe quelle forme de corruption dans le secteur privé qui soit couverte par la législation tunisienne. Il en est ainsi même s'il y a le décret-loi cadre 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption dont l'article premier énonce que « le présent décret-loi cadre a pour objectif de lutter contre la corruption dans les secteurs public et privé, en développant notamment les efforts fournis pour sa prévention, sa détection, la garantie de poursuite de ses auteurs et leur répression, et soutenir les efforts internationaux de lutte contre celle-ci, limiter son incidence et veiller à la restitution du produit des infractions ». Il y a donc une mention aussi de la corruption dans le secteur privé, mais jusqu'à présent rien n'est promulgué en ce qui concerne une quelconque infraction de corruption dans le secteur privé. De l'opinion des experts, la Tunisie doit réfléchir dans les meilleurs délais à cet égard afin d'introduire des règles pertinentes dans ce domaine.

916. Par conséquent, il est recommandé **d'ériger la corruption active et passive dans le secteur privé en infractions, conformément aux dispositions des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).**

f. Corruption de fonctionnaires internationaux (Article 9 de la STE 173)

917. La corruption des fonctionnaires internationaux n'est pas couverte à présent par le droit pénal tunisien. De l'opinion des experts, la Tunisie doit réfléchir dans les meilleurs délais sur cette question afin d'introduire des règles pertinentes dans ce domaine.

g. Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (Article 10 de la STE 173)

918. Il n'y a pas de disposition spécifique à cet égard.

h. Corruption de juges et d'agents de cours internationales (Article 11 de la STE 173)

919. Il n'y a pas de disposition spécifique à cet égard.

920. L'équipe d'évaluation relève que les dispositions actuelles sur la corruption ne font pas explicitement mention des agents publics étrangers, des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées publiques étrangères, des membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi que des juges et agents de cours internationales. A la lumière de ce qui précède, l'équipe d'évaluation est convaincue que la législation doit être amendée de sorte à inclure tout agent étranger et international de manière claire et explicite. C'est pourquoi, il est recommandé **de prendre les mesures législatives nécessaires pour garantir que la corruption active et passive d'agents publics étrangers, des membres d'assemblées publiques étrangères, des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi que des juges et agents de cours internationales**

soient explicitement criminalisées conformément aux articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173).

i. Trafic d'influence (Article 12 de la STE 173)

Définition de l'infraction

921. Le trafic d'influence actif est couvert par l'article 87 CP. Cette disposition comprend par ailleurs un alinéa 2 sur le trafic d'influence actif commis par un fonctionnaire public ou assimilé.

Article 87 (nouveau) – Modifié par la loi n°98-33 du 23 mai 1998

Toute personne ayant abusé de son influence ou de ses liens réels ou supposés auprès d'un fonctionnaire public ou assimilé et qui aura accepté, directement ou indirectement, des dons, ou promesses de dons, ou présents, ou avantages de quelque nature que ce soit en vue d'obtenir des droits ou des avantages au profit d'autrui, mêmes justes, est puni de trois ans d'emprisonnement et de trois mille dinars d'amende. La tentative est punissable.

La peine sera portée au double si l'auteur de l'acte est un fonctionnaire public ou assimilé.

Éléments/concepts de l'infraction

« Affirme ou confirme être capable d'exercer une influence abusive sur la prise de décision [d'agents publics] »

922. Le texte pertinent est « ayant abusé de son influence ou de ses liens réels ou supposés auprès d'un fonctionnaire public ou assimilé ». Alors qu'il n'est pas nécessaire que l'influence soit exercée dans la réalité et atteigne le résultat envisagé, le Code pénal semble requérir que l'influence soit réelle (ou qu'il y ait abus ou exercice effectif de l'influence) et donne dans la réalité au trafiquant d'influence le pouvoir d'intervenir ou d'exercer une influence abusive sur le processus de prise de décision.

« Que l'influence soit ou non exercée ; que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché »

923. A la lecture du texte de l'article 87 CP et en absence d'éléments supplémentaires, il semblerait qu'il ne suffit pas d'accepter l'avantage indu au profit d'autrui pour que le délit de trafic d'influence soit pleinement et immédiatement consommé. A titre de condition supplémentaire, il faut au moins que l'influence soit exercée dans les faits alors qu'il n'est pas clair si l'influence doit produire ou non le résultat recherché.

924. L'équipe d'évaluation note que la Convention pénale sur la corruption vise non seulement les cas d'influence réelle mais aussi les cas d'influence prétendue de la part du trafiquant d'influence sur une tierce personne. Ainsi, en vertu de la Convention, l'infraction serait réputée commise si un avantage est promis, offert ou donné à une personne qui affirme ou confirme simplement qu'elle est capable d'exercer une influence abusive sur un processus de prise de décision relevant d'une des catégories d'agents visées à l'article 12.

Autres éléments constitutifs de l'infraction

925. Les éléments constitutifs des infractions de corruption (nature tangible ou intangible de l'avantage, élément intentionnel de l'infraction, modalités de l'offre, etc.) s'appliquent largement en ce qui concerne le trafic d'influence passif. Le tiers bénéficiaire de l'avantage n'est pas explicitement couvert.
926. L'article sur le trafic d'influence n'englobe pas les dispositions de trafic d'influence actif. À l'opinion des experts, la Tunisie doit sérieusement délibérer afin d'introduire des règles pertinentes dans ce domaine.

Sanctions

927. Le trafic d'influence passif est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans et d'une amende de trois mille dinars. La tentative est punissable. La peine est portée au double si l'auteur de l'acte est un fonctionnaire public ou assimilé.
928. Par conséquent, il est recommandé **(i) d'ériger en infraction pénale le trafic d'influence actif en tant qu'infraction principale, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) ; (ii) de réviser l'infraction de trafic d'influence passif afin qu'elle s'étende sans équivoque : a) au fait, pour le trafiquant d'influence, de solliciter et recevoir un avantage indu ainsi que d'accepter l'offre ou la promesse d'un avantage indu ; b) aux cas où l'avantage n'est pas destiné au corrupteur lui-même, mais à un tiers ; et c) aux cas d'influence prétendue ; et (iii) d'introduire l'incrimination de la tentative de trafic d'influence ainsi que de clarifier le champ d'application des principes généraux sur la tentative.**

Statistiques et décisions judiciaires

929. Les autorités n'ont pas fourni de statistiques ou de jurisprudence en la matière.
930. En conséquence, il est recommandé **d'améliorer la capacité de tenir, de mettre à jour et de publier périodiquement des statistiques sur les enquêtes, les poursuites et les condamnations de corruption et de trafic d'influence.**

j. Corruption d'arbitres nationaux (articles 1-3 de la STE 191) et corruption d'arbitres étrangers (Article 4 de la STE 191)

931. La corruption des arbitres nationaux et étrangers n'est pas couverte explicitement par le droit pénal tunisien¹²¹. Selon une certaine approche plutôt doctrinaire, les arbitres peuvent être assimilés à des fonctionnaires publics au sens de l'article 82 du code pénal. A cet égard, ceux-ci peuvent être considérés comme participant à la gestion du service public de la justice ou comme dépositaires de l'autorité publique. Cependant, l'équipe d'évaluation n'a pas pu obtenir un quelconque cas de jurisprudence affirmative en la matière.

k. Corruption de jurés nationaux (Article 1, paragraphe 3 et Article 5 de la STE 191) et corruption de jurés étrangers (Article 6 de la STE 191)

¹²¹ Le Code de l'Arbitrage, tel que régi par la loi n°93-42 du 26 avril 1993 portant promulgation du code de l'Arbitrage, réglemente les dispositions communes et spécifiques de l'arbitrage interne et international.

932. Le système judiciaire tunisien ne prévoit pas de jurés nationaux. La corruption des jurés étrangers n'est pas incriminée expressément en droit tunisien.
933. Les jurés et les arbitres, qui sont visés par le Protocole additionnel à la Convention, ne sont pas spécifiquement mentionnés par les dispositions du Code pénal sur la corruption. En l'absence de dispositions juridiques claires et d'une jurisprudence ou de décisions judiciaires concernant les jurés et les arbitres, l'équipe d'évaluation n'est pas convaincue qu'une infraction de corruption commise par ou à l'encontre de ces personnes tomberait effectivement sous le coup du Code pénal tunisien. S'agissant des jurés nationaux, l'équipe d'évaluation note que le système judiciaire tunisien actuel ne prévoit pas la participation de jurés ou juges non professionnels à des procédures judiciaires. Par conséquent, l'équipe d'évaluation estime qu'aucune mesure visant à prendre en compte les jurés nationaux n'est requise à l'heure actuelle, mais que de telles mesures deviendraient nécessaires si le recours à des jurés au sens de l'article 1, paragraphe 3 du Protocole additionnel venait à être introduit dans le futur.
934. Eu égard à ce qui précède, il est recommandé **d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers, et de jurés étrangers, conformément aux articles 2, 3, 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).**

Autres questions

Actes de participation

935. Les dispositions générales du code pénal sur la complicité (articles 32 et 33) et la tentative (articles 59, 91 et 92) sont applicables.
936. Aux termes de l'article 59 CP, toute tentative d'infraction est punissable comme l'infraction elle-même si elle n'a été suspendue ou si elle n'a manqué son effet que par des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur. Toutefois et sauf disposition contraire de la loi (article 92 CP), la tentative de toute infraction est punissable à condition que la peine ne soit pas supérieure à cinq ans de prison. Cela couvre les infractions de: corruption active d'agents publics nationaux (article 91, alinéa 1 CP) ; corruption passive du fonctionnaire public ou assimilé (article 85) ; trafic d'influence actif (article 87) ; violation de la liberté de participation et d'égalité des chances dans les marchés publics (article 87 bis) ; prise illégale d'intérêt (articles 97 et 97 bis) ; l'exercice par un fonctionnaire d'une activité privée moyennant rémunération, ayant une relation directe avec ses fonctions ainsi que le 'pantouflage' (article 97 ter). Les actes préparatoires d'une infraction ne sont pas incriminés.

Article 33 CP

Dans tous les cas où la loi n'en dispose pas autrement, les complices d'une infraction encourent la même peine que celle prévue pour les auteurs de cette infraction, sauf bénéfice, selon les circonstances, de l'application des dispositions de l'article 53 du présent code.

Compétence

937. Les règles de compétence de la Tunisie résultent essentiellement des provisions de l'article 129 CPP ainsi que du chapitre II de son livre IV (articles 305 à 307 bis). Ainsi, la compétence s'étend aux actes commis sur le territoire national même si les dispositions ne sont pas explicites à cet égard surtout lorsqu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire (principe de territorialité). Aux termes de l'article 129 CPP, sont compétents pour connaître de l'infraction, le tribunal du lieu où elle a été commise, celui du domicile du prévenu, celui de sa dernière résidence ou celui du lieu où il a été trouvé. Pour ce qui est des infractions commises à bord ou contre un navire ou un aéronef immatriculé ou loué en Tunisie, le tribunal compétent est celui de l'atterrissage ou de l'accostage même si l'aéronef a atterri ou si le navire a accosté en Tunisie le prévenu étant à son bord.
938. S'agissant des crimes et délits commis à l'étranger par des ressortissants tunisiens, le droit pénal tunisien s'applique (principe de nationalité), sous réserve d'une double incrimination, autrement dit l'existence d'une infraction à la fois en vertu de la loi du pays étranger dans lequel elle a été commise et en vertu de la loi tunisienne. Selon ce principe, les juridictions tunisiennes ont vocation à être compétentes d'un crime ou délit commis à l'étranger par un ressortissant tunisien et puni par la loi tunisienne à moins que la loi étrangère ne réprime pas ladite infraction, que l'inculpé justifie qu'il a été jugé définitivement à l'étranger et, en cas de condamnation, qu'il a subi ou prescrit sa peine ou obtenu sa grâce (article 305 CPP). Les deux dernières conditions précédentes sont applicables également aux ressortissants étrangers (article 306 CPP)¹²².
939. Cela signifie que les citoyens tunisiens (y compris les agents publics et les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple) pourraient être poursuivis pour les infractions de corruption commises à l'étranger lorsque l'infraction est aussi répréhensible dans l'Etat étranger¹²³, ce qui restreint le champ d'application de l'article 17 § 1.b de la Convention pénale sur la corruption. L'équipe d'évaluation est convaincue que la condition requise d'une double incrimination est un obstacle à la poursuite des infractions de corruption commises à l'étranger et qu'elle réduit la possibilité de sanctionner la corruption d'agents publics nationaux. Pour cette raison, il est recommandé **d'envisager l'abolition de l'exigence d'une double incrimination concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par des ressortissants tunisiens, agents publics ou membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple**.
940. La compétence s'étend aussi aux actes de complicité de crime ou de délit commis à l'étranger dès lors que le crime ou délit a été constaté par une décision définitive de juridiction étrangère et que la victime est de nationalité tunisienne (compétence fondée sur la nationalité « passive »). Les poursuites ne peuvent être engagées qu'à la requête du ministère public, sur plainte de la partie lésée ou de ses héritiers (article 307 bis CPP).
941. Par ailleurs, tout étranger qui, hors du territoire tunisien, s'est rendu coupable soit comme auteur, soit comme complice, d'un crime ou d'un délit attentatoire à la sûreté de l'État ou de contrefaçon du sceau de l'État ou de monnaies nationales ayant cours, peut être poursuivi et jugé d'après les dispositions des lois tunisiennes s'il est arrêté en Tunisie ou si le gouvernement obtient son extradition (article 307 CPP).

¹²² L'article 86 de la loi LBC/FT pose les mêmes conditions en cas d'infractions terroristes et celles connexes.

¹²³ En vertu de l'article 84 de la loi LBC/FT, l'action publique n'est pas subordonnée à la double incrimination pour les infractions terroristes et celles connexes.

942. Les seules infractions qui comportent une criminalisation selon le principe de juridiction universelle sont celles sur le terrorisme et le financement du terrorisme. Selon l'article 83 de la LBC/FT, une telle juridiction est applicable dans les cas suivants : - si les infractions sont commises par un citoyen tunisien ; - si elles sont commises contre des parties ou intérêts tunisiens ; - si la victime est de nationalité tunisienne ou si elles sont commises contre des intérêts tunisiens ; - si elles sont commises contre des étrangers ou des intérêts étrangers, par un étranger ou un apatride résidant ou se trouvant sur le territoire tunisien.
943. L'équipe d'évaluation relève que la Convention pénale sur la corruption non seulement définit la compétence (active) d'un État pour les infractions de ses ressortissants commises à l'étranger, mais étend aussi le principe de nationalité aux agents publics et aux membres d'assemblées publiques nationales d'États membres, c'est-à-dire à des personnes qui ne sont pas nécessairement des ressortissants (article 17, paragraphe 1.b de la Convention). En outre, les infractions de corruption (ou de trafic d'influence) commises à l'étranger par des étrangers et impliquant des agents d'organisations internationales, membres d'assemblées parlementaires internationales, juges ou agents de cours internationales qui sont en même temps des ressortissants tunisiens ne sont pas incriminés au regard du droit pénal tunisien. A la lumière de ce qui précède, il est recommandé **d'établir la compétence pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger (i) par des agents publics tunisiens ou membres de l'ARP qui ne sont pas des ressortissants tunisiens ; et (ii) pour les infractions de corruption commises à l'étranger par des étrangers, mais impliquant des agents d'organisations internationales, membres d'assemblées parlementaires internationales, juges ou agents de cours internationales étant en même temps des ressortissants tunisiens.**

Prescription

944. En Tunisie, l'infraction de corruption est qualifiée de crime dans certains cas et dans d'autres cas de délit. Par conséquent, le délai de prescription de l'action publique est variable et dépend de la qualification de l'infraction. Ce délai est de dix ans pour les crimes, trois ans pour les délits et un an pour les contraventions (articles 3, 4 et 5 CPP). Toutes les infractions incriminées conformément à la Convention ont la qualification de crime ou de délit. Le délai de prescription commence à partir du jour où l'infraction a été commise si, dans cet intervalle, il n'a été fait aucun acte d'instruction ni de poursuite (article 5 CPP).
945. La prescription est suspendue par tout obstacle de droit ou de fait empêchant l'exercice de l'action publique hors celui qui résulte de la volonté du prévenu. Il en résulte que la suspension de la prescription n'a pas lieu dans le cas où l'auteur de l'infraction s'est soustrait à la justice. Pour ce qui est de l'interruption, l'article 6 CPP prévoit que la prescription s'interrompt par tout acte d'instruction ou de poursuite non suivis de jugement, même à l'égard des personnes qui ne seraient pas impliquées dans cet acte. L'action publique interrompue se prescrit à compter du dernier acte

Article 5 CP

Sauf dispositions spéciales de la loi, l'action publique qui résulte d'un crime se prescrit par dix années révolues, celle qui résulte d'un délit par trois années révolues et celle qui résulte d'une contravention par une année révolue, et ce, à compter du jour où l'infraction a été commise si, dans cet intervalle, il n'a été fait aucun acte d'instruction ni de poursuite.

La prescription est suspendue par tout obstacle de droit ou de fait empêchant l'exercice de l'action publique hors celui qui résulte de la volonté du prévenu.

Dans le cas prévu à l'article 77, la prescription court, pendant la suspension des poursuites pour cause de démence, au profit du prévenu qui n'est pas en état de détention préventive.

L'action publique se rapportant aux crimes de torture est imprescriptible.

Article 350

La prescription est suspendue par tout obstacle de droit ou de fait empêchant l'exécution de la peine hors celui qui résulte de la volonté du condamné.

Elle est interrompue par l'arrestation du condamné en cas de condamnation à une peine privative de liberté, ou par tout acte de l'autorité compétente fait en vue de l'exécution en cas de condamnation à une peine pécuniaire.

En aucun cas, le délai de la prescription ne peut être prolongé au-delà du double.

Article CC	Infraction	Sanction (emprisonnement)	Prescription relative
Corruption dans le secteur public			
Corruption active			
91, al. 1	Actes / omissions	5 ans	3 ans
91, al. 2	Circonstances aggravantes	10 ans	10 ans
Corruption passive			
83	Actes / omissions	10 ans	10 ans
84	Circonstances aggravantes	20 ans	10 ans
85	Actes / omissions	5 ans	3 ans
89	Actes / omissions (juge)	10 ans	10 ans
90	Actes / omissions (juge)	1 an	3 ans
-	Circonstances aggravantes	-	-
Corruption dans le secteur privé			
Corruption active			
-	Actes / omissions	-	-
Corruption passive			
-	Actes / omissions	-	-
Trafic d'influence			
Trafic d'influence actif			
87	Actes / omissions	3 ans	3 ans
87, al. 2	Circonstances aggravantes	6 ans	10 ans
Trafic d'influence passif			
-	Actes / omissions	-	-
-	Circonstances aggravantes	-	-

946. Contrairement à des cas de jurisprudence similaire en la matière qui ont pour effet le retardement du point de départ de la prescription (par exemple à partir du jour de la découverte de l'infraction, ou du jour de la constatation permettant l'exercice de l'action publique ou encore à compter de la présentation des comptes), il est à noter que le droit et la pratique en Tunisie ne prévoient pas de possibilité de retardement du point de départ de la prescription. Cette solution respecte la règle

de l'interprétation stricte de la loi, alors même qu'elle a pour inconvénient d'empêcher la répression des faits de corruption.

Moyens de défense

947. La Tunisie n'accorde pas l'immunité de poursuites et ne prévoit pas l'allègement de peines en faveur d'une personne qui coopère à l'enquête ou aux poursuites des infractions. La législation tunisienne ne prévoit pas la protection des personnes qui coopèrent avec la justice. De même, elle n'a pas prévu de mesures pour encourager les personnes qui participent ou ont participé à la commission d'une infraction à coopérer avec les autorités afin de priver les auteurs de l'infraction du produit du crime et de récupérer ce produit.
948. Cependant, l'article 93 CP prévoit une exemption de la peine du corrupteur ou de l'intermédiaire qui, avant toute poursuite, révèle volontairement le fait de corruption et, en même temps, en rapporte la preuve. Toutefois, cet article n'est applicable qu'aux infractions de corruption stricto sensu sans couvrir les autres infractions (blanchiment, recel, soustraction, abus de fonctions, entrave au bon fonctionnement de la justice). A noter que la simple narration des faits n'a aucune valeur puisqu'il est exigé explicitement d'en rapporter la preuve. D'un autre côté, il faut que la dénonciation soit faite avant la découverte de l'infraction par les autorités compétentes et l'arrestation des auteurs et l'ouverture d'une information contre eux. Par ailleurs, la version arabe exige, de son côté, que la dénonciation soit faite avant tout jugement alors que la version française du texte fait référence au libellé « avant toute poursuite ».
949. Ainsi l'exemption de la peine ne concerne que le corrupteur et l'intermédiaire, par contre elle ne concerne pas le corrompu. D'un autre côté, le corrupteur ou l'intermédiaire est absous à condition que le fonctionnaire corrompu ait accepté les dons ou promesses qui lui sont offerts. Ainsi, en cas de refus d'acceptation des dons, la dénonciation n'a aucun effet. En plus, il semble résulter de la lecture du texte que seul le dénonciateur, le corrupteur ou l'intermédiaire, bénéficiera de l'inapplication de la peine et elle ne sera pas accordée aux deux, même s'il est difficile d'admettre en principe l'absolution du corrupteur dénonciateur d'une part et la punition de l'intermédiaire de l'autre. L'inapplication de la peine doit être obligatoirement prononcée d'office par le juge dans sa décision, même si le corrupteur ou l'intermédiaire peuvent l'évoquer à n'importe quelle phase de la procédure.

Article 93

Est absous le corrupteur ou l'intermédiaire qui, avant toute poursuite, révèle volontairement le fait de corruption et, en même temps, en rapporte la preuve.

950. L'équipe d'évaluation est préoccupée par le fait que le moyen de défense établi par l'article 93 CP revêt apparemment un caractère automatique et de droit, sans possibilité de contrôle judiciaire en la matière. En outre, la révélation volontaire avant que la moindre initiative ne soit prise par les autorités et le moment de la révélation (avant toute poursuite ou tout jugement) méritent d'être clarifiées. En conséquence, il est recommandé **d'analyser et de réviser en conséquence l'exonération automatique, totale et obligatoire, de responsabilité dont bénéficient les auteurs de corruption active dès lors qu'ils révèlent volontairement l'acte de corruption.**

Statistiques

951. Il n'y pas de statistiques disponibles sur les autres actes de corruption précités, y compris la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence.

Responsabilité des personnes morales

Caractéristiques générales

952. Le droit tunisien distingue les personnes morales de droit public des personnes morales de droit privé. Les premières comprennent l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les ordres professionnels. Les deuxièmes sont constituées des associations, des sociétés civiles et commerciales, des groupements d'intérêt économique, des syndicats, des fondations ainsi que des partis et groupements politiques. Les personnes morales disposent d'une capacité juridique égale leur permettant d'ester en justice et d'avoir un patrimoine propre. Il existe aussi des sociétés d'économie mixte au capital desquelles sont associées des personnes privées et des personnes publiques.

Enregistrement

953. Les conditions d'établissement et d'enregistrement des personnes morales diffèrent selon leur forme, publique ou privée, et sont précisées de manière satisfaisante dans les normes instituant chaque catégorie. Les sociétés commerciales sont inscrites et immatriculées au registre du commerce du tribunal dans le ressort duquel est situé le siège ou le principal établissement¹²⁴. Il est tenu auprès du greffe de chaque tribunal de première instance un registre de commerce local dont les données sont regroupées dans une centrale informatique rattachée aux services du Ministère de la Justice. L'Institut national de la normalisation et de la propriété intellectuelle (INNORPI) tient un registre central du commerce qui centralise tous les renseignements consignés dans chaque registre local des 27 tribunaux de première instance et de 3 guichets uniques de l'Agence de la promotion industrielle et de l'innovation de Tunis, Sousse et Sfax¹²⁵. La base de données du Registre Central du Commerce est consultable à distance à travers les abonnements ou à travers des contrats de licence. Les associations font l'objet d'une déclaration qui doit être adressée au secrétaire général du gouvernement et acquièrent la personnalité morale à partir de la date de publication de l'annonce au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Interdictions professionnelles

954. Les personnes reconnues coupables d'infractions peuvent se voir interdire l'exercice de certaines activités professionnelles par les autorités répressives, à titre de peine complémentaire ou accessoire (article 5 b) du Code pénal). Il s'agit de certaines professions telles que celles d'avocat, officier public, médecin, vétérinaire ou sage-femme, directeur ou employé à titre quelconque dans un établissement d'éducation, notaire, d'être tuteur, expert ou témoin.

955. Il résulte du système actuel d'enregistrement et des pièces requises à fournir que le système d'enregistrement des personnes morales se limite à mentionner d'office au registre les informations mentionnées à l'article 36 de la loi n°95-44 dont notamment les mesures

¹²⁴ Il est régi par la loi n°95-44 du 2 mai 1995, relative au registre du commerce telle que modifiée par la loi n°2005-96 du 18 octobre 2005.

¹²⁵ Il existe 182,457 sociétés inscrites et 262,023 personnes physiques inscrites (accédé le 18/06/2016).

d'incapacité ou d'interdiction commerciale ou professionnelle et les décisions de réhabilitation, de relevé d'incapacité ou mesures d'amnistie conformément aux articles 367 et suivants CPP ainsi que les décisions judiciaires prononçant la dissolution ou la nullité de la personne morale et le décès d'une personne immatriculée. En revanche, il n'envisage pas la possibilité pour l'autorité compétente de refuser d'enregistrer une société, notamment dans le cas où des personnes y occupant un poste de direction auraient déjà été condamnées pour des infractions pénales, dont la corruption, au regard de leur casier judiciaire (article 361 et suivants CPP) et sans, pour autant, faire l'objet d'une quelconque mesure de réhabilitation ou d'amnistie. Par conséquent, il est recommandé **de contrôler toute personne désirant constituer une société et de vérifier que l'intéressé jouit de ses droits civils et politiques.**

Responsabilité des personnes morales

956. La législation tunisienne n'a consacré la responsabilité pénale des personnes morales que pour le blanchiment d'argent (articles 3, dernier alinéa, 7 et 96 de la loi LBC/FT ; voir aussi les articles 99 à 102 et 106 de la même loi). Dans ce cas, cette responsabilité est sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont commis l'infraction. La loi tunisienne ne prévoit des sanctions adéquates pour les personnes morales qu'en matière de blanchiment et dans quelques autres textes qui ne sont pas tellement pertinents pour ce qui est du domaine de la corruption¹²⁶. Les interlocuteurs tunisiens ont expliqué à l'équipe d'évaluation les travaux en cours sur la révision du Code pénal qui devrait notamment introduire la responsabilité pénale des personnes morales en matière de corruption et de trafic d'influence. Les experts soutiennent vivement une telle initiative. À l'opinion des experts, la Tunisie doit introduire des règles pertinentes dans ce domaine, y compris pour d'autres types d'infractions économiques. C'est pourquoi, il est recommandé **d'établir la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption et de trafic d'influence, avec des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris des sanctions pécuniaires, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n°173).**

957. Par ailleurs, les articles du Code des obligations et des contrats sur la responsabilité civile s'appliquent aussi aux personnes morales dès lors que le plaignant est en mesure de justifier d'un préjudice, d'une faute et d'un lien de causalité (articles 82, 83 et 107).

Obligations comptables

958. Le droit tunisien prescrit à l'encontre de tout commerçant, personne physique ou morale, l'obligation de conservation des documents comptables et des pièces justificatives pendant 10 ans (article 8 du Code de commerce). De même, l'article 25 de la loi 96-112 du 30 décembre 1996 relative au système comptable des entreprises dispose que les états financiers relatifs à un exercice comptable ainsi que les documents, les livres, les balances et les pièces justificatives y afférentes sont conservés pendant dix ans au moins. Pour les personnes morales de droit privé non commerçantes, il n'existe aucune prescription générale en matière comptable. En ce qui concerne les autres personnes morales, la tenue d'une comptabilité s'impose aux associations et aux partis politiques.

959. Les contrevenants aux dispositions du droit comptable sont passibles de sanctions pénales¹²⁷. Les personnes physiques coupables de faux et usage de faux encourrent une peine principale

¹²⁶ Voir à ce sujet la réglementation des changes (article 33 du Code des changes et du commerce extérieur) et la loi n°99-64 du 16 juillet 1999 relative aux taux d'intérêt excessifs (article 5).

¹²⁷ Les articles 97 à 99 du Code des droits et procédures fiscaux prévoient des infractions différentes. C'est ainsi que la non-tenue de la comptabilité ou le refus de communication sont passibles d'amende de 100 à 10 000 dinars (emprisonnement et

d'emprisonnement avec amende. D'autres mesures ou sanctions sont également prévues par le code des sociétés commerciales (y compris l'article 13 sexis) et l'article xx de la loi n°2016-36 du 29 avril 2016, relative aux procédures collectives. Enfin, la destruction ou la dissimulation d'une comptabilité est passible de sanctions pénales, patrimoniales et personnelles.

Déductibilité fiscale

960. En principe, les dépenses afférentes au versement de commissions occultes, à l'obtention d'un traitement de faveur ou à des pots-de-vin ne sont pas déductibles et n'entrent pas dans le calcul de la base d'imposition.

Autorités fiscales

961. Les agents des impôts qui, dans l'exercice de leurs fonctions, ont connaissance d'une infraction sont tenus de la dénoncer au Procureur de la République et de lui transmettre tous les renseignements nécessaires, procès-verbaux et actes y relatifs (article 29 CPP). En aucun cas, ils ne peuvent être actionnés en dénonciation calomnieuse ni en dommages-intérêts, en raison des avis qu'ils sont tenus de donner par le présent article, à moins d'établir leur mauvaise foi. De plus, toute personne appelée en raison de ses fonctions ou attributions à intervenir dans l'établissement, le recouvrement, le contrôle ou le contentieux de l'impôt est tenue à l'obligation du respect du secret professionnel. Les agents de l'administration fiscale ne peuvent délivrer des renseignements ou copies des dossiers qu'ils détiennent qu'au contribuable lui-même. Cependant, le secret professionnel ne peut être opposé aux demandes des officiers et agents de police judiciaire, dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteintes à l'ordre public et à la sécurité publique. Des copies ou extraits peuvent être délivrés sur ordonnance du juge compétent (article 15 du code des droits et des procédures fiscaux). Enfin, le Procureur de la République, le juge d'instruction ou le tribunal saisi peuvent obtenir la communication de tout renseignement utile sans que puisse être opposée l'obligation au secret.

Rôle des comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques

962. Les comptables sont régis par la loi n°2002-16 du 4 février 2002, portant organisation de la profession des comptables. Ils sont chargés de tenir ou d'assister à la tenue des comptabilités des entreprises avec lesquelles ils ne sont pas liés par un contrat de travail. Les comptables sont autorisés à exercer les fonctions de commissaires aux comptes des sociétés, conformément aux dispositions du code des sociétés commerciales. L'exercice des fonctions de comptable est subordonné à l'inscription au tableau de la compagnie des comptables de Tunisie (CCT). La CCT, qui est dotée de la personnalité civile, regroupe les professionnels habilités à exercer la profession de comptable et est chargée : - de veiller au fonctionnement normal de la profession ; - d'œuvrer au respect des règles et obligations de la profession ; - de défendre l'honneur et l'indépendance de la profession.

963. Les commissaires aux comptes sont des comptables titulaires d'une maîtrise en comptabilité ou d'un diplôme équivalent et ayant effectué un stage supplémentaire d'au moins deux ans auprès d'un commissaire aux comptes. Ils sont inscrits au tableau de la CCT sur une liste distincte appelée liste « des techniciens en comptabilité ». Le commissaire aux comptes a pour principale mission la certification des comptes annuels (compte de résultat, bilan et annexe). Il doit vérifier que ceux-ci sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de l'exercice écoulé, mais aussi de la situation financière et patrimoniale de la société (articles 258 et 266 CSC). Il doit

amende plus sévère en cas de récidive) ; la double comptabilité ou le faux ou usage de faux ainsi que l'établissement de faux comptes ou de faux documents comptables – emprisonnement jusqu'à trois ans et amende de 1 000 à 50 000 dinars.

également certifier les comptes consolidés. Le commissaire aux comptes tient un registre de ses diligences professionnelles qui doit être conservé pendant dix ans, même après la cessation des fonctions. Les sociétés commerciales sont en principe tenues de désigner un commissaire aux comptes si deux des limites chiffrées relatives au total du bilan, au total des produits hors taxes et au nombre moyen des employés sont remplies.

964. Régis par la loi n°88-108 du 18 août 1988, portant refonte de la législation relative à la profession d'expert-comptable¹²⁸, les experts-comptables font profession habituelle en leur propre nom et sous leur responsabilité personnelle d'organiser, de vérifier, de redresser et d'apprécier les comptabilités des entreprises et organismes auxquels ils ne sont pas liés par un contrat de travail. Ils sont également habilités à attester la sincérité et la régularité des comptabilités et des comptes de toute nature vis-à-vis des entreprises qui les ont chargés de cette mission à titre contractuel ou au titre des dispositions légales et réglementaires et notamment celles relatives à l'exercice de la fonction de commissaire aux comptes de sociétés. L'expert-comptable peut aussi analyser, par les procédés de la technique comptable, la situation et le fonctionnement des entreprises sous les différents aspects économiques, juridiques et financiers. Il fait rapport de ses constatations, conclusions et suggestions. L'équipe d'évaluation n'a pas pu établir qui est le destinataire du rapport et si celui-ci peut saisir le parquet en cas de découverte de malversation. Un code des devoirs professionnels des experts comptables ainsi qu'un règlement intérieur sont en vigueur depuis 1985 (les derniers en vigueur depuis 1991).
965. L'exercice des fonctions d'expert-comptable est subordonné à l'inscription au tableau de l'Ordre des experts comptables de Tunisie. L'Ordre des experts comptables de Tunisie, doté de la personnalité morale, groupe les professionnels habilités à exercer la profession d'expert-comptable. L'ordre est administré par un conseil composé de douze membres qui sont élus par leurs pairs et dont le siège est à Tunis. Il est placé sous la tutelle du ministère des finances. Il existe également quatre conseils régionaux. L'ordre a pour mission : - d'assurer le fonctionnement normal de la profession d'expert-comptable ; - d'œuvrer à faire respecter les règles et obligations de la profession ; - de défendre l'honneur et l'indépendance de la profession. Il y a environ 900 experts comptables en Tunisie.
966. L'article 29 CPP se réfère à l'obligation générale des autorités et de tous les fonctionnaires publics de dénoncer au procureur de la République les infractions qui sont parvenues à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et de lui transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes y relatifs. En dehors de cette disposition générale, l'article 270 CSC oblige les commissaires aux comptes de signaler à l'assemblée générale les irrégularités et les inexactitudes relevées par eux au cours de l'accomplissement de leur mission. En outre, ils sont tenus de révéler au procureur de la République les faits délictueux dont ils ont eu connaissance sans que leur responsabilité puisse être engagée pour révélation de secret professionnel. Par ailleurs, l'article 271 CSC punit d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de mille deux cents à cinq mille dinars ou de l'une de ces deux peines seulement, tout commissaire aux comptes qui a sciemment donné ou confirmé des informations mensongères sur la situation de la société ou qui n'aura pas révélé au procureur de la République les faits délictueux dont il aura eu connaissance.
967. Cependant, on ne dispose d'aucun rapport de commissaires aux comptes sur des faits de corruption et il en va probablement de même pour les experts-comptables. Aucune formation n'est prévue sur les moyens de détecter les faits de corruption, et il n'existe pas non plus de directives ou de commentaires explicatifs de la législation. Les commissaires aux comptes sont

¹²⁸ Initialement réglementés en 1959 et reformés en 1982, les deux corps des experts comptables et commissaires aux comptes ont été fusionnés par la réforme de 1988.

soumis à des normes professionnelles, mais cela n'est sans doute pas suffisant pour détecter des actes de corruption et une formation spécifique serait utile à cet égard. Selon l'équipe d'évaluation, les commissaires aux comptes et les experts-comptables pourraient jouer un rôle plus important dans la lutte contre la corruption. Cette affirmation vaut d'autant plus que les finances des collectivités locales ne sont vérifiées que par des commissaires aux comptes et des comptables du secteur privé. En conséquence, il est recommandé **que les autorités encouragent les organes de représentation des experts comptables et commissaires aux comptes à mettre au point des lignes directrices et des formations en matière de détection et de signalement des faits de corruption.**

968. La profession d'avocat est une profession libérale et indépendante qui participe à l'instauration de la justice et défend les libertés et les droits de l'homme (Décret-loi n°2011-79 du 20 août 2011 portant organisation de la profession d'avocat). Tout en tenant compte des conventions internationales, n'exerce la profession d'avocat, d'une manière permanente ou temporaire, que celui qui est inscrit au tableau des avocats (article 3). L'Ordre national des avocats comprend obligatoirement tous les avocats de Tunisie. Il jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière et est dirigé par un conseil présidé par un bâtonnier. Le conseil de l'ordre se compose du bâtonnier, des présidents des sections régionales et de quatorze membres élus par l'assemblée générale. Le nombre d'avocats serait aux alentours de 8 000 dont 7 000 en exercice.

3.2. Enquêtes et procédures pénales

969. La législation tunisienne applique le principe de l'opportunité des poursuites [renvoi sur le statut du parquet]. Les articles 28, 30 et 36 CPP régissent l'exercice de ce pouvoir.

Organes et institutions en charge de la lutte contre la corruption

970. La police judiciaire est chargée de constater les infractions, d'en rassembler les preuves, d'en rechercher les auteurs et de livrer ces derniers aux tribunaux, tant qu'une information n'est pas ouverte.

971. La police judiciaire est exercée sous l'autorité du Procureur Général de la République¹²⁹ et, dans chaque ressort de Cour d'appel, des avocats généraux par : 1) les Procureurs de la République et leurs substituts ; 2) les juges cantonaux ; 3) les commissaires de police, officiers de police et chefs de poste de police ; 4) les officiers, sous-officiers et chefs de poste de la garde nationale ; 5) les cheikhs ; 6) les agents des administrations¹³⁰ qui ont reçu des lois spéciales le pouvoir de rechercher et de constater par des procès-verbaux certaines infractions ; 7) les juges d'instruction dans les cas prévus par le présent code (article 10 CPP). Les officiers de police judiciaire visés aux 2°, 3° et 4° ci-dessus sont les auxiliaires du procureur de la République. Ils ont, en matière de crimes ou délits flagrants, les mêmes pouvoirs que ce dernier, qu'ils doivent aviser sans délai de leurs diligences. En dehors de ces cas, ils ne peuvent faire aucun acte d'instruction s'ils n'ont reçu commission rogatoire à cet effet.

972. L'instruction préparatoire est obligatoire en matière de crime ; sauf dispositions spéciales, elle est facultative en matière de délit et de contravention (article 47 CPP). Il en résulte que l'instruction

¹²⁹ Aux termes du décret n°75-342 du 30 mai 1975 fixant les attributions du Ministère de l'intérieur, le Ministère de l'Intérieur est chargé notamment de diriger l'action de la police judiciaire (article 4).

Voir également l'article 5 du statut général des forces de sécurité intérieure (loi n°82-70 du 6 août 1982).

¹³⁰ P.ex. les fonctionnaires des douanes ont le statut d'officiers de police judiciaire pour l'identification des infractions douanières.

préparatoire est obligatoire pour les cas de corruption passive prévus par les articles 83 et 84 CP et dans le cas de corruption active prévu par l'article 94 CPT, mais elle reste facultative dans les autres cas puisqu'ils sont qualifiés de délits. Les fonctions de juge d'instruction sont confiées à un magistrat désigné par décret. En cas d'absence ou d'empêchement momentané, le titulaire est remplacé, pour les affaires urgentes, par un juge du siège désigné par le président du tribunal.

973. Le juge d'instruction a pour mission d'instruire les procédures pénales, de rechercher diligemment la vérité et de constater tous les faits qui serviront à la juridiction de jugement pour fonder sa décision. Le juge d'instruction est saisi irrévocablement par le réquisitoire d'information. Il est tenu d'instruire sur les faits visés. Il ne peut instruire que sur ces faits, à moins que les faits nouveaux révélés par l'information ne soient que des circonstances aggravantes de l'infraction défermée.
974. Les pouvoirs d'enquête sont énoncés dans le Code de procédure pénale. Le ministère public a compétence pour mener une enquête préliminaire (article 26) et l'enquête sur place (article 33 à 35). Le juge d'instruction a les pouvoirs les plus étendus pour mener des enquêtes (article 47 à 111). Il entend les témoins, interroge les inculpés et procède aux constatations sur les lieux, aux visites domiciliaires et à la saisie des pièces à conviction. Il ordonne les expertises et accomplit tous les actes tendant à la révélation des preuves à charge ou à décharge. Lorsque le juge d'instruction commet rogatoirement des juges d'instruction des autres circonscriptions ou des officiers de police judiciaire pour effectuer tout ou partie de l'enquête à l'exception des mandats judiciaires, ces derniers ont le pouvoir de prendre des déclarations de témoins, effectuer des saisies, et tenir des auditions selon le Code de procédure pénale. Les juges d'instruction ont des pouvoirs exclusifs de perquisition qu'ils peuvent déléguer à des officiers de police judiciaire.
975. Dans les cas où la nécessité de l'enquête l'exige, et sauf exception prévue par un texte spécial, les officiers de police judiciaire, même en cas de crimes ou délits flagrants et les officiers de police judiciaire des douanes, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par le code des douanes, ne peuvent maintenir la garde à vue qu'après autorisation écrite du procureur de la République et pour une durée ne dépassant pas quarante-huit heures (vingt-quatre heures pour les infractions flagrantes)¹³¹. Le procureur de la République peut, par décision écrite et motivée, prolonger la durée de la garde à vue une seule fois pour une durée de vingt-quatre heures en matière de délits, et de quarante-huit heures en matière de crimes.
976. Les règles sur l'administration des preuves des actes de corruption sont régies par les dispositions générales des articles 150 CPP et suivants. La difficulté de prouver la corruption a pour conséquence de faire obstacle à la répression surtout si la sollicitation porte sur un objet qui n'a qu'un intérêt moral. Si l'avantage prévu dans le pacte de corruption est une promesse ou une recommandation, il serait difficile de prouver cette infraction. Les juges, de leur côté, se réfèrent aux présomptions de fait recueillies par les magistrats instructeurs pour dépasser une telle difficulté. Toutefois ils sont tenus de motiver leurs décisions. la motivation de la décision étant toujours obligatoire.
977. Chaque Cour d'appel comprend au moins une chambre d'accusation. La chambre d'accusation est composée d'un président de chambre et de deux conseillers. En cas d'empêchement, le

¹³¹ Voir l'article 13 bis (nouveau) CPP tel que modifié par la loi n°2016-5 du 16 février 2016, modifiant et complétant certaines dispositions du code de procédure pénale.

En vertu des articles 39 et 41, alinéa 4 de la loi organique LBC/FT n°2015-26 du 7 août 2015, la garde à vue est de cinq jours en cas d'infractions terroristes. Le Procureur de la République auprès du Tribunal de première instance de Tunis est le seul habilité à décider par écrit la prolongation de la durée de la garde à vue pour deux fois, et ce en vertu d'une décision motivée comprenant tous les motifs factuels et juridiques qui le justifient.

président peut être remplacé par un conseiller à la Cour d'appel et les conseillers par des magistrats du tribunal de première instance. La chambre d'accusation se réunit toutes les fois qu'il est nécessaire et sur la demande de l'avocat général. Les fonctions du ministère public auprès de la chambre d'accusation sont exercées par l'avocat général ou par l'un de ses substitués.

978. L'Instance nationale de la lutte contre la corruption tire son mandat d'enquête directement de l'article 130 de la Constitution. C'est le rôle de l'Instance de coordonner tout le travail dans le domaine de la lutte contre la corruption, mais jusqu'à présent l'Instance n'a pas réussi à vraiment remplir son mandat. L'Instance a un budget très modeste alors qu'elle a pu recevoir jusqu'à 12 000 dossiers. L'Instance a le mandat de transférer les dossiers à la justice après un traitement analytique. Toutefois, l'Instance n'a pas eu les capacités suffisantes lui permettant d'analyser les dossiers en dépit des progrès récents visant à créer en son sein une équipe d'investigateurs. En pratique, l'Instance a pu suivre les dossiers transférés alors même qu'il lui manque la base juridique pour le faire.
979. Selon la Constitution, l'Instance a le pouvoir d'avoir accès aux bases des données des autorités exécutives, mais il n'y a pas d'autre base juridique. Également, selon la loi, l'Instance a le pouvoir de saisir les produits de crime, mais il lui manque des outils pour le faire en réalité.
980. Il est par conséquent recommandé **(i) de compléter de toute urgence l'effectif de l'Instance nationale pour la lutte contre la corruption ; (ii) de clarifier son cadre légal sur l'accès à l'information; et (iii) de mettre en place des mécanismes effectifs de coopération et d'échange d'information entre l'Instance et les autres autorités impliquées dans la prévention, détection et l'enquête des infractions de corruption.**
981. Un Pôle judiciaire économique et financier (PJEF) a été créé en septembre 2012 auprès du Tribunal de première instance de Tunis. Le Pôle est un parquet spécialisé en matière d'infractions économiques mais jusqu'à récemment il n'existait pas de loi qui définisse la saisine et les attributions de ce pôle¹³². Ce pôle traite des dossiers de corruption et de blanchiment d'argent¹³³. Toutefois, c'est au Procureur Général de décider si le dossier serait traité par le Pôle ou non. Il y a un Procureur Général à chaque cour, y compris la Cour de cassation, la Cour d'appel etc. Le Pôle comprend deux magistrats qui représentent le parquet et sept juges d'instruction. Il est à noter qu'en dehors de l'absence de cadre juridique adéquat depuis sa création et jusqu'à l'adoption de la loi organique n°2016-57 précitée, le Pôle manque de ressources nécessaires en matériel et en personnel telles que de l'équipement de bureaux, des moyens de transport, des analystes financiers et un nombre suffisant de greffiers et de policiers.
982. Malgré les difficultés, le Pôle a fait un travail énorme au niveau de l'instruction ainsi qu'au niveau de la restitution des biens mal acquis. Les juges d'instruction ont envoyé environ 100 commissions rogatoires internationales et des mandats d'amener internationaux ainsi que

¹³² Les autorités ont informé l'équipe d'évaluation de l'adoption, le 23 novembre 2016, de la loi organique n°2016-57 portant sur le Pôle judiciaire économique et financier. Cette loi régit le champ d'action du Pôle, ses prérogatives, sa composition judiciaire et technique ainsi que des dispositions transitoires.

Pour des raisons de cohérence, il est fait mention dans cette section à la dénomination actuelle qui résulte de la loi récente précitée en la matière, même si à l'origine et au moment de la visite sur place le Pôle en question était dénommé en tant que « Pôle judiciaire financier ».

¹³³ La loi organique n°2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent institue dans la circonscription de la Cour d'appel de Tunis un Pôle judiciaire de lutte contre le terrorisme (article 40). Il se compose de deux représentants du ministère public, des juges d'instruction, des juges de la chambre d'accusation et des juges des chambres criminelles et correctionnelles de première instance et d'appel.

Par ailleurs, le PJEF est composé de 7 juges d'instruction, 1 substitut et 1 vice-procureur.

plusieurs expertises ont été lancées dans plusieurs affaires. Le travail du Pôle a abouti à traduire plusieurs inculpés devant la justice ainsi qu'à la restitution de quelques biens à l'étranger et la saisie des biens. Cependant, le Pôle se trouve confronté à plusieurs obstacles, tels que l'existence de milliers de dossiers qui ne sont pas transférés au Pôle et qui sont devant des institutions non judiciaires telles que l'Instance nationale de lutte contre la corruption. De même, la coopération et l'entraide pénale internationale sont insuffisantes. Le Pôle doit également affronter des difficultés pratiques comme le mouvement des magistrats du Pôle presque chaque année ainsi que le traitement de plusieurs dossiers du droit commun, qui ne sont pas des dossiers de corruption en raison de l'absence du cadre juridique.

983. Concernant les enquêtes, les étapes et méthodes suivies sont celles qui se trouvent prescrites dans les codes, principalement le Code de procédure pénale.
984. Le Pôle échange des informations avec plusieurs institutions dont la Commission Tunisienne des analyses financières (CTAF).
985. En conséquence, il est recommandé **de soutenir le fonctionnement du Pôle judiciaire économique et financier par des moyens matériels et humains adéquats ainsi que par des personnels stables et spécialisés dans la détection, l'enquête et la répression des actes de corruption.**
986. La Cour des comptes a premièrement un rôle de contrôle, plus récemment confirmé dans la loi de 2014. Si, en exécutant cette tâche de contrôle et d'audit, la Cour des comptes a identifié un suspect d'un crime ou d'une infraction, elle doit en avertir le parquet. On recense 450 saisines du parquet même s'il n'a pas été possible pour l'équipe d'évaluation de connaître la période de référence. On rappellera également que les magistrats et les agents de la Cour des comptes sont soumis à un code de déontologie.
987. La Police est sous la responsabilité du Ministère de l'intérieur. Selon le décret n°84-1245 du 20 octobre 1984, portant statut particulier de l'inspection générale du ministère de l'intérieur (article 1), les membres de cette inspection générale sont chargés du contrôle de tous les personnels, services, établissements publics et organismes relevant du Ministère de l'intérieur.
988. Au sein de la police, la Direction des enquêtes criminelles est organisée en cinq sous-directions: (1) enquêtes économiques et financières chargée de mener des enquêtes sur les crimes économiques et financiers, (2) opérations de stupéfiants, (3) protection sociale, (4) affaires criminelles, et (5) recherche et surveillance. Cependant, chaque sous-direction dispose d'une unité de recherche et de surveillance. La Brigade pour la lutte contre la criminalité économique et financière, y compris la corruption dispose d'une juridiction nationale. Toutefois, c'est au Procureur Général de décider qui va traiter un dossier particulier. La police peut effectuer aussi des mesures d'investigation spéciales ou mesures provisoires, comme par exemple l'écoute téléphonique ou saisie des fonds, mais seulement sous la direction du Procureur Général ou du juge d'instruction. Au niveau régional, les brigades contre le crime économique et financier sont relativement récentes (depuis 2015) et ne sont pas encore opérationnelles et pourvues de personnel nécessaire. En dehors du manque de moyens, les interlocuteurs des forces de sécurité intérieure ont fait part d'un besoin pressant de spécialisation et de formation. C'est pourquoi, il est recommandé **de consolider le niveau de spécialisation au sein des forces de sécurité intérieure dans les affaires de corruption et d'élaborer et de dispenser des cycles de formation spécialisée.**

989. La Commission Tunisienne des Analyses Financières (CTAF) est la cellule de traitement des informations financières (« Financial Intelligence Unit / FIU ») de la Tunisie. Siégeant à la Banque centrale de Tunisie, la cellule est de type administratif ce qui limite l'utilisation des systèmes d'échange des informations policières. Toutefois, la Tunisie est membre du Groupe Egmont depuis 2012 et de ce fait, la CTAF peut utiliser le réseau Egmont Secure Web. Après avoir reçu une déclaration de soupçon, la CTAF peut geler les fonds pertinents mais seulement pendant une période de 5 jours. Il n'existe pas de registre central pour des comptes en banques.
990. La CTAF est régie par la loi organique n°2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent (article 18 et suivants). Le décret n°2004-1865 du 11 août 2004 fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement de la commission tunisienne des analyses financières, même si elle est devenue effective à partir de 2011. Présidée par le Gouverneur de la Banque centrale, la CTAF comprend également en son sein un magistrat, un expert du Ministère de l'intérieur, du Ministère des finances, de la Direction générale des douanes, du Comité du marché financier, de l'Office national des postes, du Comité général des assurances et un expert spécialisé en matière de lutte contre les infractions financières. Ses membres sont nommés par décret gouvernemental pour une durée de trois ans. La CTAF se compose d'un comité d'orientation, d'une cellule opérationnelle et d'un secrétariat général. Le secrétariat général est chargé entre autres de superviser l'activité de la cellule opérationnelle.
991. La CTAF maintient une coopération régulière avec d'autres partenaires, en particulier la police, les douanes et le secteur financier.
992. La corruption constitue une infraction sous-jacente de celle du blanchiment d'argent et environ 27% des déclarations de soupçon concernent la corruption. Selon le résultat de l'analyse faite par la CTAF, au total la Commission a transmis 250 dossiers au Procureur Général. Environ 98% des déclarations de soupçon proviennent des banques. Il n'y a pas de bureaux de change indépendants, car les bureaux sont des succursales des banques. Les interlocuteurs de la CTAF ont expliqué aux experts que la formation vis-à-vis des intermédiaires est insuffisante, y compris comment reconnaître la corruption comme infraction sous-jacente. Il est par conséquent recommandé **de renforcer la formation des intermédiaires pour que la CTAF puisse recevoir effectivement des déclarations de soupçon où la corruption figure comme infraction sous-jacente.**
993. En ce qui concerne le Ministère de la justice, il doit être fait mention du décret 2010-3152 du 1^{er} décembre 2010, portant organisation de ministère. Le chapitre I porte sur les dispositions générales, le chapitre II sur le Cabinet, le chapitre III sur le parquet général des services judiciaires et enfin le chapitre IV concerne l'inspection générale. Pendant les réunions avec les représentants de la justice, les interlocuteurs ont informé l'équipe d'évaluation de la formation pour les juges, les magistrats et les procureurs dans le domaine de la lutte contre la corruption. La formation spécifique contient 6 volets différents.
994. Selon la nouvelle Constitution de 2014 (article 106), la magistrature est devenue indépendante et ne se trouve plus dans le Ministère de la Justice.
995. En ce qui concerne les douanes, il convient de citer la loi 2008-34 du 2 juin 2008, portant promulgation du code des douanes qui régit entre autres les pouvoirs des agents des douanes (chapitre IV).

Moyens spéciaux d'enquête

996. Le Code de procédure pénale est assez lacunaire en matière de dispositions relatives aux moyens spéciaux d'enquête (MSE) et ne permet pas de tirer profit des MSE modernes. Aucune disposition légale ne prévoit l'utilisation de moyens spéciaux d'enquête tels que les livraisons contrôlées, les opérations d'infiltration, les agents provocateurs, les témoins anonymes etc.¹³⁴ S'agissant des enquêtes judiciaires, il serait procédé en pratique à des écoutes téléphoniques sur autorisation du procureur qui en précise la période, les mesures ordonnées et les rapports requis. Les articles 101 à 103 CPP prévoient la possibilité pour le juge d'instruction de recourir à des expertises.
997. En raison du contexte et des besoins qui se font sentir, un comité réunissant des magistrats, avocats et professeurs d'université a été créé à l'initiative du ministre de la Justice afin de préparer un projet de révision du Code de procédure pénale, en vue de l'adapter aux nouvelles formes de criminalité et les techniques spéciales d'enquête. L'inclusion d'un nouveau chapitre sur les opérations d'infiltration est proposée.
998. Par conséquent, il est recommandé **(i) d'adopter les mesures législatives et autres pour établir un système efficace de moyens spéciaux d'enquête ; (ii) d'accorder les moyens et la formation nécessaires afin d'assurer le fonctionnement efficace du système dans la pratique ; et (iii) de s'assurer que les techniques spéciales d'enquête introduites soient utilisables à l'égard de tous les cas graves de corruption, avec les garanties des droits fondamentaux qui s'imposent.**

Protection des témoins, dénonciateurs (lanceurs d'alerte)

999. La législation tunisienne n'a pas prévu de système intégré pour assurer une protection contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation aux victimes, témoins et experts qui déposent, ni à leurs parents et à d'autres personnes qui leur sont proches. Cependant, des dispositions dans plusieurs textes prévoient des mesures particulières de protection.
1000. Le recours aux moyens de communication visuels ou auditifs adéquats pour entendre les témoins et les experts n'est prévu que dans les procès concernant le terrorisme.
1001. La législation tunisienne n'a pas prévu de mesures appropriées pour assurer la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui signale aux autorités des faits de corruption. Un projet de loi en la matière qui vise à assurer la protection des lanceurs d'alerte est en phase finale de délibération à l'ARP.
1002. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **(i) de prendre les mesures nécessaires législatives, institutionnelles et opérationnelles visant à mettre en place un mécanisme indépendant, confidentiel et accessible pour tout lanceur d'alerte d'acte de corruption ; (ii) d'assurer la protection effective des lanceurs d'alerte qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption contre toute mesure négative, discriminatoire et disciplinaire aussi bien dans le secteur public que privé ; et (iii) de prendre des mesures pénales et disciplinaires contre les auteurs de mesures de rétorsion.**

¹³⁴ Cependant, le chapitre V (articles 54 à 65) de la loi LBC/FT prévoit des dispositions relatives à l'interception des communications, l'infiltration, la surveillance audiovisuelle ainsi que des dispositions communes aux techniques spéciales d'enquête.

3.3. Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

Mesures provisoires

1003. En droit tunisien, la saisie consiste dans le placement sous la main de justice d'objets et documents utiles à la manifestation de la vérité. Le Code de procédure pénale (CPP) autorise la saisie de tout objet, correspondance et autres envois, s'ils sont jugés utiles à la manifestation de la vérité (articles 97 à 100 CPP). Même hors le cas de crime ou délit flagrant, le Procureur de la République a toujours la faculté de faire rechercher et saisir par réquisition la correspondance adressée à l'inculpé ou émanant de lui.
1004. Le juge d'instruction ou la chambre d'accusation ainsi que le tribunal compétent demeurent compétents pour statuer sur le sort des objets saisis. L'inventaire et le procès-verbal de la saisie ainsi que le placement, suivant le cas, sous enveloppe, paquet cacheté ou étiquette qui portent la date de la saisie et le numéro de l'affaire sont obligatoires afin de garantir la provenance et l'intégrité des objets saisis (article 97 CPP). Toute personne qui prétend avoir un droit sur des objets sous la main de la justice peut en réclamer la restitution au juge d'instruction et, sur son refus, à la chambre d'accusation, qui statueront sur simple requête. Tout objet saisi qui n'est pas réclamé par le propriétaire dans le délai de trois ans à partir de l'ordonnance de non-lieu ou du jugement est acquis à l'État. Les autorités judiciaires recourent enfin au cautionnement, prévu par les articles 89 à 91 CPP à l'égard des personnes mises en examen.
1005. Aux termes de l'article 45 de la loi LBC/FT qui s'applique aux infractions de terrorisme y compris son financement, « le juge d'instruction peut ordonner d'office ou sur demande du ministère public, le gel des biens meubles ou immeubles du prévenu ainsi que ses avoirs financiers, ou fixer les modalités de leur administration, ou ordonner, le cas échéant, leur mise sous séquestre ». En outre, l'article 133 de la loi LBC/FT s'appliquant à la fois aux infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, dispose que « le Procureur Général près la Cour d'appel de Tunis peut [...] requérir du président du Tribunal de première instance de Tunis de rendre une décision sur le gel des avoirs appartenant à des personnes physiques ou morales suspectées d'être liées à des personnes, organisations ou activités en rapport avec les infractions visées par la présente loi, et ce, même si elles ne sont pas commises sur le territoire de la République ».
1006. La Commission tunisienne des analyses financières (CTAF) peut ordonner par écrit le gel provisoire des fonds objet de la déclaration pour une période de 5 jours au maximum. La décision de classement sans suite émanant du Procureur de la République a pour effet la levée immédiate du gel des avoirs objet de la déclaration (articles 127, 131 et 132 de la loi LBC/FT).

Confiscation

1007. Le droit pénal tunisien définit la confiscation comme une peine complémentaire à la commission d'une infraction, y compris la corruption. L'article 5 CP inclut parmi les peines complémentaires la confiscation des biens dans les cas prévus par la loi (confiscation générale) et la confiscation spéciale. La confiscation peut être ordonnée par le juge en cas de condamnation. Tout produit d'une infraction doit être confisqué, y compris les biens qui se substituent au produit, ainsi que les profits et les autres avantages tirés du produit de l'infraction ou de biens dont la valeur correspond à celle de ce produit (articles 5, 28, 29, 94 et 98 CP). La confiscation peut porter sur les instruments, les produits et les objets utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction.

1008. Dans tous les cas de corruption, les choses données ou reçues sont confisquées au profit de l'État (article 94 CP). Sauf disposition contraire (destruction ou attribution), la chose confisquée est dévolue à l'Etat.
1009. La confiscation spéciale est l'attribution à l'État du produit de l'infraction ou des instruments qui ont servi ou peuvent servir à la commettre. En cas de condamnation, le juge a la faculté d'ordonner la confiscation des objets qui ont servi ou qui étaient destinés à servir à l'infraction et de ceux qui en sont le produit, quel qu'en soit le propriétaire. Toutefois, est obligatoire dans tous les cas la confiscation des choses dont la fabrication, l'usage, le port, la détention et la vente constituent une infraction (article 28 CP). La confiscation des biens ainsi que le produit généré directement ou indirectement par l'infraction de blanchiment de capitaux et du financement de terrorisme est réglementée par les articles 97 et 52 de la loi LBC/FT.
1010. Aux termes de l'article 29 CP, si les objets dont il ordonne la confiscation n'ont pas été saisis et ne sont pas remis, le jugement en détermine la valeur pour l'application de la contrainte par corps. Le montant est fixé par la juridiction de jugement, souvent après expertise. La contrainte par corps est possible pour le recouvrement de la somme représentative de la valeur de l'objet confisqué. Si les biens confisqués n'ont pas été saisis ou ne sont pas remis, le jugement fixe la valeur correspondante à des fins d'emprisonnement civil en appliquant à raison d'un jour d'emprisonnement un montant de trois dinars ou une fraction de trois dinars de l'amende pour une durée ne dépassant pas deux ans (articles 343 et 344 CPP).
1011. Aux termes de l'article 174 CPP, quand l'individu coupable d'une infraction est demeuré inconnu, la confiscation, la restitution, la destruction ou la mise hors d'usage des objets saisis comme pièces à conviction sont prononcées par le tribunal compétent selon la nature de l'infraction. Alors même que le décès du condamné éteint toutes les peines principales et complémentaires, il n'a cependant pas d'effet sur la confiscation spéciale ou générale (article 352 CPP). En outre, l'amnistie n'est pas applicable aux confiscations générales ou spéciales, dans la mesure où elles sont déjà exécutées (article 377 CPP).
1012. La législation tunisienne confère de larges prérogatives d'enquête au juge d'instruction, à l'INLCC et à la CTAF pour identifier, localiser, geler ou saisir le produit et les instruments de l'infraction. Le secret bancaire n'est pas opposable à ces autorités.
1013. La confiscation peut être prononcée également au terme de procédures administratives. Ainsi, en vertu des dispositions spécifiques du Code des Douanes, des capitaux provenant d'un fait de corruption peuvent être saisis et confisqués lorsqu'ils ne sont pas dûment déclarés à la frontière dès lors qu'une contravention ou un délit douanier est constaté.
1014. La Tunisie a pris plusieurs initiatives pour renforcer en général le régime de la confiscation, par exemple le décret-loi 2011-68 du 14 juillet 2011, relatif à la création d'une commission nationale de gestion d'avoirs et des fonds objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'Etat. Selon l'article 2, la Commission de gestion est chargée notamment de a) prendre toutes les mesures relatives aux droits et obligations liés aux valeurs mobilières et parts et titres objet de confiscation ou de récupération, b) la gestion de portefeuille des valeurs mobilières et droits y rattachés, des parts et titres et des biens meubles et immeubles objet de confiscation ou de récupération, c) prendre les mesures nécessaires qui concernent les contrats en cours notamment pour garantir la continuité de leur exécution, et d) prendre les mesures nécessaires pour garantir le maintien du fonctionnement normal des sociétés dont le capital est concerné par la confiscation ou la récupération.

1015. Une autre initiative est le décret-loi 2011-15 du 15 mars 2011, relatif à la création d'un Comité national du recouvrement des biens mal acquis existant à l'étranger. Le comité est créé auprès de la banque centrale de Tunisie, et il coordonne et, le cas échéant, conduit les procédures de recouvrement des biens transférés, acquis, détenus ou contrôlés, directement ou indirectement, à l'étranger et dans des conditions illégales par l'ancien président Ben Ali et sa famille et autres personnes ayant bénéficié de ces transferts etc.
1016. Il existe aussi le décret-loi 2011-13 du 14 mars 2011, portant confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles, qui décide que sont confisqués tous les biens meubles et immeubles et droits acquis qui reviennent à l'ex-président Ben Ali et sa famille etc..
1017. La loi tunisienne ne permet pas le renversement de la charge de la preuve compte tenu de la contrariété de cette règle avec le principe de la présomption d'innocence (article 27 de la Constitution). Toutefois les interlocuteurs tunisiens ont informé l'équipe d'évaluation qu'il est déjà mis sur la table un projet de loi sur la confiscation civile, c'est-à-dire la confiscation en absence d'une condamnation criminelle. On appelle cet instrument comme la procédure « in rem ». Il convient de noter qu'en vertu de l'article 97, alinéa 3 de la loi LBC/FT, la saisie d'une valeur équivalente au produit blanchi est possible (une amende valant liquidation est prononcée laquelle ne peut être inférieure à la valeur des fonds sur lesquels a porté l'infraction).
1018. Un projet de loi relatif à la confiscation civile a été élaboré par le Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières. En vertu de ce projet, la future Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption serait investie du pouvoir de geler les biens mal acquis ainsi que de la possibilité de demander en justice la confiscation de ces biens sans qu'il y'ait besoin d'une condamnation pénale. De même, ce projet prévoit la création d'une Commission de gestion des biens confisqués auprès du Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières.

Tierce parties

1019. L'article 141 de la loi LBC/FT est explicite des lors qu'il dispose que les décisions de gel des avoirs ainsi que les jugements prononçant leur confiscation en application de la présente loi ne peuvent, en aucun cas, porter atteinte aux droits des tiers acquis de bonne foi.
1020. En revanche, l'article 100 CPP est moins explicite lorsqu'il dispose que toute personne qui prétend avoir droit sur des objets sous la main de la justice peut en réclamer la restitution au juge d'instruction et, sur son refus, à la chambre d'accusation qui statueront sur simple requête. Tout objet saisi qui n'est pas réclamé par le propriétaire dans le délai de trois ans à partir de l'ordonnance de non-lieu ou du jugement est acquis à l'Etat.
1021. En vue d'encourager les mesures déjà prises qui sont en cours et au vu de ce qui précède, il est recommandé **d'introduire des dispositions légales autorisant (i) la confiscation des biens d'une valeur équivalente à celle des produits d'une infraction de corruption (confiscation « in rem ») ; (ii) la saisie et la confiscation effectives des biens abusivement transférés à des tierces parties (y compris des personnes morales) ; et iii) de fournir une formation adéquate aux procureurs et aux juges concernant l'utilisation des mesures provisoires (saisie préventive) et de confiscation, y compris la confiscation d'une valeur équivalente.**

Statistiques

1022. L'équipe d'évaluation n'a pas pu se procurer de statistiques relatives aux confiscations et autres mesures provisoires.

Blanchiment d'argent

1023. La loi organique n°2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent a abrogé la loi n°2003-75 du 10 décembre 2003. En vertu de l'article 92 de la loi organique n°2015-26, les infractions sous-jacentes de blanchiment de capitaux couvrent tous les crimes et délits passibles d'une peine d'emprisonnement de trois années ou plus ainsi que tout délit sanctionné en vertu du code des douanes. L'infraction de blanchiment d'argent est indépendante quant à son établissement de l'infraction principale. Le cadre légal tunisien incrimine et sanctionne également les infractions liées à l'infraction du blanchiment d'argent, tels que la complicité et la tentative de blanchiment d'argent. L'incrimination couvre l'auto-blanchiment.
1024. Les institutions soumises à l'obligation de déclarer leurs soupçons à la CTAF sont énumérées à l'article 107 de la loi LBC/FT. Au cas où les analyses confirment les soupçons liés à l'opération ou transaction objet de la déclaration, la CTAF transmet ses conclusions et tout document y relatif en sa possession sans délai au Procureur de la République auprès du Tribunal de première instance de Tunis en vue de décider la suite à lui donner, et en avise l'auteur de la déclaration. Le Procureur de la République doit décider de la suite à donner à la dénonciation au plus tard dans les cinq jours suivant sa réception et notifier sa décision à l'auteur de la déclaration et à la CTAF.
1025. Le déclarant doit s'abstenir d'informer la personne concernée de la déclaration dont il a fait l'objet et des mesures qui en ont résulté (article 127 de la loi LBC/FT). La violation de cette interdiction est passible d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de cinq milles dinars à dix milles dinars à l'encontre de tout dirigeant, représentant ou agent responsable des personnes morales qui sont assujetties aux déclarations de soupçon (article 140 de la loi LBC/FT).
1026. La réglementation existante ne couvre pas toutes les infractions de corruption et autres parmi les infractions sous-jacentes. Le trafic d'influence est aussi partiellement couvert par le champ d'application de l'infraction de blanchiment d'argent. Ceci peut représenter un obstacle même en ce qui concerne la coopération internationale. Par conséquent, il est recommandé **d'élargir le champ d'application du blanchiment en vue de couvrir, comme infraction sous-jacente, le plus grand nombre possible d'infractions de corruption.**

Coopération internationale

1027. L'Etat tunisien a pris une série d'actes¹³⁵ portant sur des mesures de confiscation d'avoirs et des biens acquis au profit de l'ancien président Ben Ali, les membres de sa famille, ses proches et

¹³⁵ Le décret-loi n°2011-13 du 14 mars 2011, portant confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles, institue la confiscation de droit de tous les biens meubles et immeubles et droits acquis après le 7 novembre 1987 et qui reviennent à l'ex-président Ben Ali, son épouse, d'autres membres de sa famille et d'autres personnes de son entourage. Ce texte institue également une « commission de confiscation » auprès du ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières. Un projet de loi sur la confiscation civile devrait bientôt remplacer le décret-loi de 2011 sur la confiscation dont la mise en œuvre a soulevé des problèmes pratiques et juridiques. Un jugement du Tribunal administratif du 9 juin 2015 a prononcé l'annulation de ce texte.

Le décret-loi n°2011-15 du 26 mars 2011 a créé, auprès de la banque centrale de Tunisie, un comité national du recouvrement des biens mal acquis existants à l'étranger (ci-après « comité national de recouvrement »). Présidé par le gouverneur de la banque centrale de Tunisie et composé notamment par les représentants des ministères des finances, de la justice, des affaires étrangères et du chef du contentieux de l'Etat, responsable pour engager en nom de l'Etat tunisien toute mesure et procédure à l'étranger, ce comité est institué pour une durée de quatre ans. Les délibérations du comité sont

son entourage. Il a été également procédé à la création du Pôle judiciaire économique et financier et d'une cellule de suivi et de coordination au ministère de la justice, parallèlement à l'établissement des relations stratégiques avec des organisations et des partenaires internationaux concernés (dont l'initiative STAR – Stolen Asset Recovery, l'Union européenne, Interpol, etc.). Sur le plan juridique, l'Etat tunisien s'est appuyé sur les conventions des Nations Unies relatives à la lutte contre la corruption et le crime organisé, au lieu des accords bilatéraux. S'agissant des enquêtes et échanges, le doyen des juges tunisiens a adressé des commissions rogatoires internationales à 25 Etats en Europe, en Amérique, Afrique et dans la région arabe. En mars, 2012, l'Etat tunisien a réussi à assurer la confiscation et la restitution d'avoirs estimés à 28 millions de dollars qui ont été déposés au nom de l'épouse de l'ancien président, Leila Ben Ali à une banque au Liban. Ce processus de coopération s'est heurté à des difficultés qui tiennent notamment aux préférences données aux accords judiciaires bilatéraux, aux cas de refus ou absences de réponses des pays requis, incluant notamment les pays de la région du Golfe Persique.

1028. La Tunisie a été le pays hôte des travaux de la 4^{ème} édition du Forum arabe pour la restitution des fonds spoliés¹³⁶ qui s'est tenu en décembre 2015.
1029. Au cas où il manque un traité ou une convention pertinente pour régler une commission rogatoire reçue, la Tunisie peut apporter son concours sur la base du principe de réciprocité. Il existe aussi la coopération de police à police, mais seulement dans le domaine d'échange des informations. Pour demander à l'étranger des dispositions coercitives il faut que la justice soumette une commission rogatoire.
1030. La Tunisie dispose d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles et législatives visant à favoriser la coopération internationale. La Constitution du 27 janvier 2014 :
- Affirme l'objectif de consolider l'unité du Maghreb, en tant qu'étape vers la réalisation de l'unité arabe, la complémentarité avec les peuples musulmans et africains et la coopération avec les peuples du monde, en vue de défendre les opprimés en tout lieu et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ainsi que la juste cause de tous les mouvements de libération, à leur tête le mouvement de libération de la Palestine, et en vue de combattre toutes les formes d'occupation et de racisme ;
 - La Constitution dispose aussi que les conventions approuvées par le Parlement et ratifiées sont supérieures aux lois et inférieures à la Constitution (article 20).
 - Les traités commerciaux et ceux relatifs à l'organisation internationale, aux frontières de l'État, aux engagements financiers de l'État, à l'état des personnes, ou portant des dispositions à caractère législatif sont soumis à l'approbation de l'Assemblée des représentants du peuple. Les traités n'entrent en vigueur qu'après leur ratification (article 67).
 - Le Chef du Gouvernement conclut les traités internationaux à caractère technique (article 92) et il est seul habilité à présenter les projets de loi d'approbation des traités (article 62).
 - Les textes relatifs à l'approbation des traités sont pris sous forme de loi organique (article 65).
1031. La Tunisie a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption le 30 mars 2004 et l'a ratifiée le 23 septembre 2008.

confidentielles et ses membres sont tenus par le secret professionnel. Le comité rend compte régulièrement au Président de la République et lui remet également un rapport annuel qui est publié.

¹³⁶ Ce forum a été lancé en septembre 2012 afin de soutenir les efforts des pays arabes en transition à récupérer les biens et fonds spoliés, déposés à l'étranger.

Gestion des biens saisis et confisqués

1032. Les biens saisis sont gérés selon les dispositions des articles 97 à 100 CPP, alors que les biens confisqués sont attribués à l'État (article 28 CP). La gestion des biens confisqués et restitués à l'État est assurée par la Commission nationale de gestion d'avoirs et des fonds objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'Etat auprès du ministère des finances (ci-après « commission de gestion ». Cette commission a été créée par le décret-loi n°2011-68 du 14 juillet 2011 afin de gérer les biens confisqués en vertu du décret-loi n°2011-13 du 14 mars 2011 et les fonds qui sont récupérés au profit de l'état en vertu du décret-loi n°2011-15 du 26 mars 2011. Elle est composée des ministres ou leur mandataire des finances (président), de la justice, du domaine de l'Etat et des affaires foncières et d'un représentant de la Présidence du gouvernement. Un secrétariat permanent assiste les travaux de la commission¹³⁷. Un compte spécial, dénommé « caisse des avoirs et biens confisqués et récupérés par l'état », a été créé afin d'y déposer les recettes découlant de la gestion des avoirs et biens objet de confiscation ou de récupération et d'y inscrire les dépenses nécessaires. La commission de gestion élabore un rapport annuel qui est transféré à la cour des comptes.
1033. Juste avant la visite sur le terrain, le [ministre des finances a fait savoir](#) que le fonds objet de confiscation et de récupération en faveur de l'Etat a généré au cours des 5 derniers années 978 millions de DT alors que les dépenses ont atteint 966 millions de DT. Quant aux biens immobiliers confisqués, le ministre a précisé que 320 biens ont été enregistrés sur un total de 480 biens confisqués, sachant qu'un accord a été conclu pour la vente de 154 d'entre eux.
1034. La Tunisie n'a pas de système de gestion des biens gelés, saisis et confisqués et d'exécution des décisions judiciaires demandant la confiscation. Le système mis en place à partir de 2011 n'est pas applicable au régime de saisie et de confiscation de droit commun.
1035. Par conséquent, il est recommandé¹³⁸ **d'introduire des règles relatives à la gestion des biens saisis ou confisqués pouvant être appliquées de manière flexible afin de préserver convenablement la valeur des biens en question.**

3.4. Immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions portant sur des infractions de corruption

1036. Aux termes de l'article 87 de la Constitution, le [Président de la République](#) bénéficie de l'immunité pénale durant son mandat et ne peut être poursuivi pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Tous les délais de prescription et de déchéance sont suspendus à son encontre, les actions ne pouvant reprendre leur cours qu'après la fin de son mandat.
1037. En revanche les [membres du gouvernement](#) ne jouissent pas d'un régime particulier de responsabilité pénale.
1038. En vertu des articles 68 et 69 de la Constitution, aucune poursuite judiciaire civile ou pénale ne peut être engagée contre un [membre de l'ARP](#), ni celui-ci d'être arrêté ou jugé, en raison d'opinions ou de propositions émises ou d'actes accomplis en rapport avec ses fonctions parlementaires. Si un député se prévaut par écrit de son immunité pénale, il ne peut être ni

¹³⁷ Les attributions et l'organisation du secrétariat permanent de la commission de gestion ont été définies par le décret du chef du gouvernement n°2013-4420 du 10 octobre 2013.

¹³⁸ Voir également à cet égard une recommandation similaire du Rapport d'évaluation du GAFIMOAN sur les mesures contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, paragraphe 49, page 108.

poursuivi, ni arrêté durant son mandat, dans le cadre d'une accusation pénale, tant que son immunité n'a pas été levée. Toutefois, en cas de flagrant délit, il peut être procédé à son arrestation, le Président de l'Assemblée est informé sans délai et il est mis fin à la détention si le bureau de l'Assemblée le requiert.

1039. La procédure de demande d'examen de levée de l'immunité pénale est instituée par le Règlement intérieur de l'ARP au titre IV (articles 28 à 33). La demande formulée par l'autorité judiciaire, et accompagnée du dossier de l'affaire, est présentée au Président de l'Assemblée. Il appartient au Président de l'Assemblée d'informer le membre concerné et de transmettre la demande de levée d'immunité avec les pièces jointes à la Commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales. Cette dernière procède à l'examen du dossier, à l'audition du membre concerné et à l'élaboration des rapports y afférents dans un délai de quinze jours à compter de la réception du dossier.
1040. Dans une deuxième étape, la commission remet son rapport au Bureau de l'Assemblée qui le soumet à la séance plénière. L'examen de la demande est strictement réservé à cette commission. Les membres extérieurs à cette commission ne peuvent assister à ses travaux que pour témoigner ou répondre à ses questions et ce dans la limite du temps nécessaire pour leurs auditions. Lorsque la demande de levée d'immunité intéresse un membre de la commission concernée, l'examen de son dossier se déroule en l'absence de l'intéressé.
1041. Un ou plusieurs membres de l'assemblée peuvent proposer de mettre fin à l'arrestation d'un membre sur la base d'une décision de l'Assemblée à la lumière du rapport de la commission dans un délai de 48 heures après l'audition de l'auteur de cette initiative. En séance, il est procédé à la lecture du rapport de la commission puis à l'audition du membre de l'Assemblée ou d'un collègue chargé par l'intéressé de s'exprimer en son nom. Ces réunions se tiennent à huis clos. Le Président notifie la décision aux parties intéressées. En cas de rejet de la demande de levée d'immunité, aucune nouvelle demande ou proposition concernant les mêmes faits ne peut être présentée.
1042. L'inviolabilité parlementaire protège celui-ci contre l'arrestation, la détention, les enquêtes et les poursuites dans des affaires pénales. Mais comme l'a souligné la Commission de Venise, les procédures parlementaires de levée de l'immunité peuvent toujours être sujettes à des considérations politiques incompatibles avec l'objectivité et l'impartialité en vigueur. Aussi l'équipe d'évaluation attire-t-elle l'attention des autorités tunisiennes sur l'opportunité de compléter la procédure du Règlement intérieur de l'ARP sur deux points : les critères de levée de l'immunité et la durée de la procédure. Les critères de levée de l'inviolabilité devraient être précisés. Ainsi à l'instar des propositions de la Commission de Venise sur le sujet, il peut être suggéré que la levée de l'inviolabilité soit demandée pour des raisons sincères, sérieuses et justes et que la demande de levée de l'immunité porte sur un acte répréhensible à caractère personnel ou professionnel sans rapport avec l'exercice du mandat parlementaire. Par ailleurs, la durée de l'immunité parlementaire pourrait être plus nettement définie, dans la mesure où il n'est pas dit si elle s'applique à la durée du mandat ou à celle des sessions. Les délais de saisie de l'Assemblée en séance plénière à la suite de l'adoption du rapport de la Commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales ne sont pas non plus fixés dans le règlement intérieur de l'ARP, ce qui peut avoir pour effet d'allonger la durée de la procédure et de faire échec par là même à une demande de levée de l'immunité en pratique. Par conséquent, il est recommandé **de préciser plus nettement le cadre juridique des critères relatifs aux demandes de levée de l'immunité pénale des parlementaires ainsi que sa durée.**

1043. Au regard des magistrats, aux termes de l'article 104 de la Constitution, le magistrat bénéficie de l'immunité pénale et ne peut être poursuivi ou arrêté, tant qu'elle n'est pas levée. Toutefois, s'il y a flagrant délit, il peut être procédé à son arrestation. Dans ce cas, le Conseil Supérieur de la Magistrature en est informé sans délai et statue sur la demande de levée de l'immunité (voir dans le même sens l'article 22 du statut de la magistrature)¹³⁹. L'article 10 de la loi organique n°2014-14 du 18 avril 2014 contient une disposition similaire qui s'applique au président et aux membres de l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi. Il en est de même pour l'article 3 de la loi n°72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres. Il en va de même également pour les magistrats militaires en vertu des articles 7 et 15 du décret-loi n°2011-70 du 29 juillet 2011, relatif à l'organisation de la justice militaire et au statut des magistrats militaires.

1044. Quant aux autres fonctionnaires, l'immunité est notamment applicable dans les cas suivants :

- Le président et les membres de l'organe de prévention et d'investigation de l'INLUCC jouissent d'une immunité contre les poursuites se rapportant à l'exercice de leurs fonctions. La levée de l'immunité s'effectue après délibération de l'organe de prévention et d'investigation et après convocation de la personne concernée pour audition (article 26 du Décret-loi cadre n°2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption). Il en va de même pour :
- le président et les membres de l'Instance de la vérité et de dignité (article 34 de la loi organique n°2013-53 du 24 décembre 2013, relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation) ; et
- le président et les membres de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (article 14 de la loi organique n°2012-23 du 20 décembre 2012).

1045. La direction générale des affaires pénales au Ministère de la justice est chargée du suivi des demandes de levée des immunités parlementaires, diplomatiques et judiciaires.

¹³⁹ Aux termes de l'article 3 de la loi organique n°2013-13 du 2 mai 2013, relative à la création d'une instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire, en cas de levée d'immunité, l'instance prend ses décisions à la majorité absolue de ses membres et ses audiences sont, dans ce cas, confidentielles.

L'article 18 du même texte précise, en cas de procédure disciplinaire, que s'il s'avère que les faits reprochés constituent un crime ou un délit intentionnel et susceptibles de porter atteinte à l'honneur, l'instance est tenue d'appliquer les procédures légales de levée d'immunité, transmettre son dossier au ministère public et suspendre les procédures de discipline jusqu'à ce qu'un jugement définitif soit rendu.

4. COOPERATION INTERINSTITUTIONNELLE

1046. Les structures interinstitutionnelles en charge de la mise en œuvre des politiques et des mesures dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption sont nombreuses en Tunisie.
1047. En matière de politiques et de coordination et autres mesures de prévention de la corruption, il y a le Ministère de la fonction publique et de la gouvernance ainsi que l'Instance nationale de lutte contre la corruption (dans le futur, l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption). Cette dernière aura un rôle central en matière de prévention et de lutte contre la corruption. S'y ajoute, le réseau des cellules de gouvernance qui sont régies par le décret gouvernemental n°2016-1158 du 12 août 2016. En outre, le réseau assez large des mécanismes et structures de contrôles généraux et d'inspections peut et devrait jouer un rôle complémentaire irremplaçable.
1048. De plus, toutes les autorités chargées de la détection et des enquêtes des cas de corruption (police, garde nationale, ministère public et d'autres autorités en charge de la récupération des produits illicites de corruption) et d'autres agences centrales concernées ne peuvent mener à bien leur mission en la matière qu'en assurant une coopération et échange effective et appropriée d'information.
1049. Les divers interlocuteurs rencontrés ont fait part de la confusion entre les différents acteurs en matière de lutte contre la corruption. La nécessité et le grand besoin de renforcement de la coordination et de coopération interinstitutionnelle entre tous les acteurs concernés sont ressentis et se sont exprimés tout au long de la période de transition et des processus de réformes. En dehors de réformes organiques et structurelles, d'ampleur générale et sectorielle, déjà engagées afin de raffermir les acquis en termes d'état de droit et d'évolution démocratique, les autorités se sont engagées à faire avancer les mesures de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption comme une priorité indispensable dans le contexte actuel.
1050. Il est par conséquent recommandé (i) **de renforcer les mécanismes et les procédures de coordination et de coopération entre toutes les institutions et les services participant à la prévention, à la détection, aux enquêtes en matière de corruption en termes de politiques, mesures, mise en œuvre et suivi de l'efficacité ; et (ii) d'améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion des statistiques globales sur toutes les affaires de corruption traitées par les agences concernées, ainsi que des informations sur l'issue de ces affaires.**

5. COOPERATION INTERNATIONALE

Obligations multilatérales basées sur des traités

1051. La coopération internationale en matière pénale repose sur des accords internationaux et bilatéraux et le Code de procédure pénale. La coopération est fondée sur le principe de réciprocité.

1052. La Tunisie a ratifié :

- la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988, convention de Vienne) – loi n°90/67 du 24 juillet 1990 ;
- la Convention des Nations Unies de 1999 sur le financement du terrorisme - loi n°2002/99 du 25 novembre 2002, décret n°441 du 24 février 2003 ;
- la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000, Convention de Palerme) et ses protocoles – loi n°2002/63 du 23 juillet 2002, décret n°698 du 25 mars 2003 ;
- la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003, Convention de Merida) - loi n°2008-16 du 25 février 2008 ;
- la Convention arabe de lutte contre la corruption - loi n°2016-73 du 15 novembre 2016, décret présidentiel n°2016-134 du 15 novembre 2016.
- La Tunisie a signé la convention de l'OCDE sur l'assistance mutuelle en matière fiscale le 16 juillet 2012 et l'a ratifié le 31 octobre 2013. Cette convention est entrée en vigueur le 1er février 2014.

1053. Dans le cadre de l'évaluation du régime de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), le pays est membre du GAFIMOAN (Groupe d'Action Financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du nord) et a fait l'objet d'une évaluation mutuelle en 2007 sur la base d'un rapport préparé par la Banque mondiale¹⁴⁰. Le GAFIMOAN a adopté en avril 2016 le rapport d'évaluation relatif à la conformité de la Tunisie avec les normes internationales en matière de LBC/FT, édictées par le GAFI en 2012 conformément à la nouvelle méthodologie d'évaluation adoptée en 2013.

Entraide judiciaire

1054. La Tunisie n'a pas de législation détaillée qui régit la question de l'entraide judiciaire. Cette question est régie par les dispositions générales du chapitre IV du Livre IV du code de procédure pénale (articles 331 à 335), ainsi que par les dispositions des traités bilatéraux ou multilatéraux relatifs auxquels la Tunisie est partie.

1055. La Tunisie a conclu de nombreux traités bilatéraux et multilatéraux relatifs à l'entraide judiciaire. Elle a des conventions bilatérales d'entraide judiciaire avec des pays africains (Algérie, Maroc, Lybie, Mauritanie, Egypte, Mali, Sénégal, Côte d'Ivoire), des pays du Proche Orient (Liban, Jordanie, Syrie, Koweït, Émirats Arabes Unis, Qatar, Yémen), des pays européens (France, Italie, Belgique, Allemagne, Autriche, Grèce, Turquie, Russie, Pologne, Hongrie, République Tchèque,

¹⁴⁰ GAFIMOAN (MENAFATF) inclut 19 membres et 15 observateurs. Placée sous le processus de suivi régulier biennuel suite aux notations partiellement conformes et non conformes pour certaines des Recommandations essentielles et clés dans son rapport d'évaluation mutuelle de 2007, la Tunisie a soumis auprès de GAFIMOAN 6 rapports de suivi depuis 2009 (le dernier datant du 17 juin 2014), réussissant à être retirée du processus de suivi régulier en juin 2014 (19^e plénière du GAFIMOAN).

Bulgarie, Roumanie, Suède, Espagne, Portugal), des pays asiatiques (Chine, Inde) et des pays américains (Argentine).

1056. Par ailleurs, la Tunisie est partie de la convention arabe de Riadh relative à la coopération en matière judiciaire, conclue à Riadh le 6 avril 1983. Elle a aussi ratifié la Convention de coopération juridique et judiciaire conclue entre les Etats de l'Union du Maghreb Arabe (Ras Lanouf, 9 et 10 mars 1991). Elle a conclu également des accords de coopération en matière d'administration de la justice avec plusieurs pays. Ces accords concernent l'échange de documents, de législation et de statistiques en matière de justice civile, commerciale et pénale.
1057. La Tunisie a désigné le Ministère de la justice (Direction générale des affaires pénales) comme autorité centrale au titre des articles 6 (3), 44 (6)(a) ainsi que 46 (13) et (14) de la CNUCC. Les langues officielles sont l'arabe et le français.
1058. En l'absence de convention entre la Tunisie et un Etat étranger, elle peut répondre à une demande d'entraide formulée dans une commission rogatoire.
1059. Les commissions rogatoires sont reçues par la voie diplomatique. Après vérification des pièces, la commission est transmise par le Ministre des affaires étrangères au Ministre de la justice qui la transfère au juge compétent pour exécution.
1060. En cas d'urgence, les commissions rogatoires peuvent être l'objet de communication directe entre les autorités judiciaires, et cela par tout mode de transmission laissant une trace écrite à condition que la commission soit transmise ultérieurement par voie diplomatique. Les commissions rogatoires peuvent aussi en cas d'urgence être envoyées via Interpol.
1061. La Tunisie peut fournir une entraide, indépendamment de l'existence d'un traité et en l'absence de double incrimination. De plus, toutes les procédures qui peuvent être effectuées dans le cas d'une affaire pénale interne peuvent aussi être menées sur la base d'une demande d'entraide judiciaire.
1062. Exception faite du blanchiment d'argent, la Tunisie ne peut accorder l'entraide judiciaire concernant les infractions visées par la Convention pénale contre la corruption (STE n°173) ou la CNUCC pour lesquelles une personne morale peut être tenue responsable.
1063. Le droit national ne comprend pas de dispositions particulières relatives aux délais d'exécution de la commission rogatoire, du suivi de ses résultats et des étapes de son exécution de la part de l'Etat requérant.
1064. Bien que les autorités tunisiennes communiquent des informations spontanément et sans demande préalable, cette pratique n'est pas réglementée.
1065. Il n'existe pas de dispositions internes relatives à la confidentialité des informations et des éléments de preuve transmis au cours d'une demande d'entraide judiciaire, ni sur les limites de leur utilisation. Toutefois, certains accords judiciaires bilatéraux comprennent des dispositions relatives en la matière.
1066. Bien qu'il n'existe pas de règles qui régissent les auditions par vidéoconférence, la Tunisie a auparavant conclu des arrangements bilatéraux sur la base desquels elle a répondu à des commissions rogatoires exécutées en utilisant des liaisons vidéo.

1067. Le secret bancaire et le fait qu'une demande d'entraide judiciaire touche à des questions fiscales ne sont pas reconnus comme motifs de refus.
1068. La Tunisie n'a pas conclu d'accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs au transfert des personnes condamnées.
1069. Elle n'a pas non plus de législation sur le transfert des procédures pénales.
1070. Le transfert des personnes détenues ou purgeant une peine est possible en vertu de l'article 335 CPP. Ce transfert est essentiellement réglementé soit par les dispositions de la Convention lors de son application directe, soit par les dispositions des traités bilatéraux.
1071. Il n'y a pas en Tunisie de dispositif permettant de coordonner les actions de saisie et de confiscation avec des autorités étrangères.
1072. Au vu de ce qui précède, il est recommandé **(i) d'introduire des dispositions internes relatives à la confidentialité des informations et des éléments de preuve transmis au cours d'une demande d'entraide judiciaire ; (ii) d'étendre la conclusion des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs au transfert des personnes condamnées et introduire la législation sur le transfert des procédures pénales ; (iii) d'introduire le dispositif permettant de coordonner les actions de saisie et de confiscation avec des autorités étrangères ; et (iv) d'introduire la législation concernant les accords ou arrangements qui régissent les enquêtes conjointes.**

Statistiques

1073. L'équipe d'évaluation n'a pas pu obtenir de statistiques sur les nombres annuels des demandes d'entraide judiciaire reçues et émises par la Tunisie.

Extradition

1074. Sauf dispositions contraires contenues dans les traités, l'extradition est régie par les dispositions du chapitre VIII du Livre IV du code de procédure pénale (articles 308 à 330).
1075. La procédure d'extradition inclut à la fois une procédure judiciaire et une procédure administrative. Les demandes d'extradition doivent être adressées au Gouvernement par la voie diplomatique. Après vérification des pièces, la demande est transmise par le Ministère des affaires étrangères au Ministère de la justice, qui s'assure de la régularité de la requête. Lorsque le Secrétaire d'État à la justice estime qu'il y a lieu d'accueillir la demande d'extradition, il la transmet à l'avocat général qui prend aussitôt les mesures nécessaires pour faire opérer l'arrestation.
1076. L'examen des demandes d'extradition est de la compétence exclusive de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Tunis. Le ressortissant comparaît devant elle dans un délai maximum de 15 jours, à compter de la notification du titre d'arrestation.
1077. Si lors de sa comparution, le ressortissant consent à être livré, il est donné acte de cette déclaration et c'est au Ministère de la justice de prendre la décision qui lui paraît convenable.
1078. Dans le cas contraire, la chambre d'accusation, statuant sans recours, donne son avis motivé sur la demande d'extradition. Si elle estime que les conditions légales ne sont pas remplies, ou qu'il y

a eu erreur évidente, elle émet un avis défavorable. Cet avis est définitif et l'extradition ne peut être accordée.

1079. Lorsque l'avis est favorable, le Gouvernement est libre d'accorder ou non l'extradition. Si l'extradition est décidée, le Secrétaire d'État à la justice propose à la signature du Président de la République, un décret autorisant l'extradition. Un refus de l'extradition est, en principe, possible. Compte tenu des informations collectées par l'équipe d'évaluation, il semblerait que l'extradition ne soit pas susceptible de recours.
1080. En cas d'urgence et sur la demande directe des autorités judiciaires de l'État requérant, les procureurs de la République peuvent sur un simple avis, transmis par tout mode de transmission laissant une trace écrite, ordonner l'arrestation provisoire du ressortissant.
1081. La loi tunisienne ne permet pas, en principe, d'extrader si la condition de la double incrimination n'est pas satisfaite (article 311 CPP). Cependant, certains traités contiennent des exceptions.
1082. L'infraction motivant la demande doit être passible par la loi tunisienne d'une peine criminelle ou correctionnelle et par la loi de l'État requérant, d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à six mois pour l'ensemble des infractions faisant l'objet de la demande. En cas de condamnation, la peine prononcée par la juridiction de l'État requérant doit être une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à deux mois (article 311 CPP).
1083. Bien que la Tunisie ne subordonne pas l'extradition à l'existence d'un traité, elle considère la CNUCC comme base légale pour l'extradition. L'auteur de chacune des infractions prévues par la CNUCC, et même à défaut de double incrimination, peut être extradé, par application directe des dispositions de celle-ci (article 20 de la Constitution et article 308 CPP). Les lois tunisiennes ne considèrent aucune de ces infractions comme une infraction politique.
1084. La Tunisie place en détention une personne présente sur son territoire dont l'extradition est demandée (article 318 CPP).
1085. La Tunisie n'extrade pas ses ressortissants (article 25 de la Constitution et article 312 CPP) et il n'existe pas d'exceptions à cette règle qui pourraient permettre l'extradition d'un ressortissant même conditionnelle. Le principe *aut dedere aut judicare* est reconnu, mais il n'est pas codifié.
1086. L'exécution de condamnations pénales étrangères peut être envisagée exceptionnellement s'il existe un traité qui régit la question.
1087. Bien que l'avis de la chambre d'accusation soit définitif et sans recours, les garanties d'un procès équitable sont prévues dans la Constitution (article 27) et le CPP et sont applicables dans les procédures d'extradition.
1088. La Constitution de 2014 contient plusieurs articles qui interdisent toute forme de discrimination (notamment les articles 27, 29, 30, 46 et 49) ; cependant ces dispositions sont formulées en termes généraux.
1089. La loi tunisienne et les traités bilatéraux auxquels la Tunisie est partie ne prévoient pas que l'extradition peut être refusée au seul motif que l'infraction est considérée comme touchant aussi à des questions fiscales.

1090. La Tunisie a conclu de nombreux traités bilatéraux d'extradition et elle est partie à plusieurs traités multilatéraux sur la question. Elle a signé des traités d'extradition avec notamment le Portugal, Malte, la Grèce, la Belgique, la Hongrie, la République Tchèque, la Turquie, la France, le Maroc, le Sénégal, la Syrie, la Jordanie, le Liban, la Chine, l'Inde et l'Argentine.

Coopération et assistance technique

1091. Il existe de nombreuses voies de communication directes entre les autorités d'application de la loi tunisiennes et leurs homologues étrangers notamment à travers le bureau Interpol de Tunis et la CTAF.

1092. Les voies de communication habituelles sont utilisées, ainsi que des canaux sécurisés, comme le système d'échange de données I-24/7 d'Interpol et le système Egmont.

1093. La Tunisie a conclu de nombreux traités sur la coopération directe entre les services de détection et de répression, elle considère de même la CNUCC comme base pour une telle coopération. De plus, la CTAF a signé de nombreux protocoles d'entente avec ses homologues.

1094. La Tunisie prévoit des points de contact nationaux mais n'a pas été impliquée dans un échange de personnel et d'autres experts.

1095. La Tunisie ne dispose pas de législation ni d'accords ou d'arrangements qui régissent les enquêtes conjointes.

1096. Pour ce qui est des programmes et projets internationaux de lutte contre la corruption, la Tunisie est membre du GAFI depuis juillet 2012. Ce statut permet aux services de renseignements financiers tunisiens d'obtenir des informations des Etats qui y sont parties. Ces Etats ont transmis beaucoup d'informations pertinentes qui ont été utilisées par le doyen des juges d'instruction. La Tunisie participe à l'initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) lancée par l'ONUDC et la Banque mondiale et qui soutient les efforts internationaux visant à faire disparaître les refuges pour les fonds issus de la corruption.

1097. Concernant les futurs besoins en termes de programmes de lutte contre la corruption, les autorités tunisiennes sollicitent l'appui et le soutien par le biais de la coopération technique sur les aspects suivants :

- de l'assistance pour la 2^{ème} phase d'examen de conformité du cadre institutionnel et réglementaire Tunisien aux dispositions de la CNUCC, notamment les chapitres 2 et 5 ;
- les mécanismes de prévention de la corruption dans le secteur privé ;
- le renforcement des capacités des cellules de gouvernance à l'échelle centrale et régionale, ainsi que leur réponse à des situations particulières tels que : conflits d'intérêts, réaction face aux cadeaux, traitement des signalements des cas de soupçons de corruption ;
- de l'assistance pour l'implémentation de la stratégie de formation portant sur le code de déontologie et d'éthique pour les agents publics ; ainsi que
- de l'assistance et du soutien à certains ministères pour l'élaboration des codes de conduite sectoriels.

6. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

Recommandations

1098. Au vu des constats du présent rapport, les recommandations suivantes sont adressées à la Tunisie:

Vue d'ensemble de la situation actuelle de la corruption

- i. **veiller à mettre en œuvre, budgétiser et assurer un suivi adéquat et efficace du cadre stratégique de prévention et de lutte contre la corruption en Tunisie** (paragraphe 118);
- ii. **(i) de doter l'INLUCC de ressources nécessaires et suffisantes (financières et humaines) pour lui permettre de s'acquitter de ses missions avec efficacité et s'assurer qu'elle fonctionne en toute indépendance ; (ii) d'encourager et soutenir les besoins d'expertise et de spécialisation du personnel de l'INLUCC ; et (iii) de rendre opérationnels les organes de l'Instance tels que prévus par la loi** (paragraphe 131) ;
- iii. **de mettre en œuvre la disposition de l'article 130 de la Constitution en adoptant la loi organisant l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (IBOGOLUCC)** (paragraphe 133) ;
- iv. **d'inviter les autorités tunisiennes à associer davantage les entreprises dans la prévention et la lutte contre la corruption, en prenant en considération les législations étrangères récentes de prévention de la corruption au sein même des entreprises, au-delà d'un certain seuil d'activité** (paragraphe 143) ;

Garanties fondamentales et prévention de la corruption

- v. **de prendre les mesures nécessaires afin i) d'accélérer le processus de la mise en place de la Cour constitutionnelle ; ii) de donner les moyens nécessaires permettant son fonctionnement adéquat ; et iii) d'assurer son indépendance et impartialité effectives** (paragraphe 194) ;

Prévention de la corruption des magistrats (juges et des procureurs)

- vi. **(i) d'assurer l'adoption et la mise en œuvre des textes garantissant la séparation effective des pouvoirs et la mise en place d'un Conseil supérieur de la magistrature autonome et indépendant de toute interférence indue ; et ii) de définir des indicateurs permettant de vérifier que les ressources mises à disposition des organes du pouvoir judiciaire leur permettent d'assurer leurs missions et de renforcer leurs moyens (ressources humaines, financières et matérielles)** (paragraphe 213) ;
- vii. **veiller à ce que l'attribution des affaires aux différents juges soit régie par des critères objectifs et transparents établis à l'avance par la loi ou par un règlement et à ce que le processus d'attribution des affaires soit protégé contre toute ingérence indue et soumis à des contrôles plus stricts** (paragraphe 239);

- viii. **(i) de mettre en place un corpus spécifique de normes claires en matière de conduite et d'intégrité professionnelle, de prévention des conflits d'intérêts, d'interdiction des cadeaux et d'autres avantages et de restrictions postérieures à la cessation des fonctions, pour les juges et les procureurs, qui soit assorti d'un mécanisme de suivi et d'application crédibles ; et (ii) de réexaminer les fonctions d'inspection du Ministère de la justice susceptibles, le cas échéant, d'entraîner la responsabilité disciplinaire des magistrats (paragraphe 255) ;**
- ix. **revoir le dispositif existant de déclarations de patrimoine applicable aux juges et aux procureurs en assurant notamment et effectivement i) le contrôle à intervalles réguliers des déclarations présentées ; ii) les informations soumises à publication et la mise en œuvre par un organe doté d'un mandat clair, des pouvoirs et des ressources adaptées ; et iii) la possibilité d'imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infractions aux règles (paragraphe 260) ;**
- x. **(i) de dispenser des orientations, des conseils et une formation permanente obligatoire pour les magistrats (juges et procureurs) sur l'éthique, la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption dans les rangs des magistrats ; et ii) de mettre en place des services de conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité au sein du pouvoir judiciaire (paragraphe 288) ;**

Prévention de la corruption au sein des forces de sécurité intérieure

- xi. **(i) d'évaluer les règles relatives au recrutement et à la promotion des forces de sécurité intérieure en clarifiant et réduisant les prérogatives trop larges et discrétionnaires et en assurant la cohérence et le respect des critères fondés sur le niveau et la compétence selon des procédures objectives et transparentes ; et (ii) d'appliquer des tests d'intégrité et des contrôles de vérification des antécédents lors des procédures de recrutement et de promotion des agents des forces de sécurité intérieure (paragraphe 335) ;**
- xii. **(i) de mettre en place des mesures appropriées visant à améliorer la transparence sur des activités des forces de sécurité intérieure ; (ii) d'introduire des lignes directrices professionnelles régissant les rapports avec les médias ; et iii) de prendre des mesures visant à rendre compte de la gestion du budget par objectif sur la base des programmes arrêtés par le Ministère de l'intérieur (paragraphe 336) ;**
- xiii. **(i) d'introduire un nouveau code de conduite et des règles adéquates de prévention des conflits d'intérêts pour les agents des forces de sécurité intérieure, en réglementant notamment la prévention des conflits d'intérêt, des cadeaux et des formes de corruption à tous les niveaux ainsi que le signalement des soupçons de corruption ; (ii) de mettre en place des mesures efficaces pour prévenir et lutter contre la corruption à tous les niveaux des services des forces de sécurité intérieure ; (iii) de renforcer la formation des agents des forces de sécurité intérieure sur une base régulière et ciblée, en ce qui concerne les mesures de lutte contre la corruption et les règles de conduite ; et (iv) d'introduire et/ou d'étendre la rotation régulière des agents des forces de sûreté intérieure au moins pour les fonctions les plus vulnérables selon des règles claires et objectives (paragraphe 351) ;**

- xiv. **(i) d'introduire des procédures effectives et impartiales de recours contre les actes pris par les forces de sécurité intérieure ; et (ii) d'introduire des orientations, des conseils et une formation spécialisée pour les forces de sécurité intérieure en matière d'éthique, de prévention des conflits d'intérêts et de la corruption dans leurs rangs ainsi que des services de conseils confidentiels (paragraphe 367) ;**

Prévention de la corruption dans l'administration des douanes

- xv. **(i) d'appliquer systématiquement une approche des risques adéquate et coordonnée afin d'accroître l'efficacité des systèmes de contrôles ; (ii) de mettre en place des manuels de procédures visant à réduire les risques et vulnérabilités ; et (ii) de continuer les efforts visant à mettre en place la dématérialisation des procédures douanières qui instaurerait plus de célérité et de transparence (paragraphe 386) ;**
- xvi. **que les règles relatives à la rotation, en particulier pour les services et postes vulnérables, s'appliquent de manière uniforme, sans dérogation discrétionnaire (paragraphe 406) ;**
- xvii. **d'adopter des règles éthiques et déontologiques propres et appropriées pour les agents des douanes (paragraphe 409) ;**
- xviii. **(i) de mettre en place des règles et procédures efficaces et spécifiques tendant à la prévention des conflits d'intérêts, l'interdiction des cadeaux et d'autres avantages indus et la prévention de la corruption ; et (ii) de dispenser des cycles de formation initiale et continue ciblée aux agents des douanes en matière de réglementation et de mise en œuvre des règles éthiques, de prévention des conflits d'intérêts et de la corruption (paragraphe 421) ;**
- xix. **de mettre en place des mécanismes appropriés relatifs à la protection des lanceurs d'alerte dans l'administration des douanes et d'encourager la dénonciation des actes de corruption (paragraphe 425) ;**

Administration publique et corruption

- xx. **(i) de prendre des mesures adéquates et fournir les moyens nécessaires pour la mise en place de l'Instance d'accès à l'information ; (ii) de dispenser une formation aux fonctionnaires responsables de l'accès à l'information et à leurs adjoints chargés de répondre aux demandes d'information en vertu de la nouvelle loi ; (iii) d'engager la responsabilité des fonctionnaires en cas de non-respect des exigences de la loi susmentionnée ; et (iv) de promouvoir le droit d'accès à l'information pour le grand public et la société civile (paragraphe 459) ;**
- xxi. **(i) d'assurer que les ressources mises à la disposition de la Cour des comptes lui permettent d'assurer ses missions ; et (ii) de renforcer ses moyens (ressources humaines, financières et matérielles) et son indépendance administrative et financière (paragraphe 466) ;**
- xxii. **(i) de renforcer la transparence et le contrôle des procédures de recrutement existantes, y compris au niveau local ; (ii) de renforcer les mécanismes existants et leur mise en**

œuvre pour le recrutement, la promotion et l'évaluation des agents publics afin de s'assurer qu'ils soient uniformes, équitables, transparents et impartiaux ; et (iii) d'assurer que ces principes soient aussi respectés, le cas échéant, lors du recrutement des autres catégories d'employés de l'administration publique (paragraphe 476) ;

- xxiii. **prévoir l'inclusion des dispositions du code de conduite dans le statut de l'agent public dont la violation peut donner lieu aux sanctions disciplinaires applicables (paragraphe 484) ;**
- xxiv. **(i) de compléter aussitôt que possible et de mettre en œuvre des normes visant les conflits d'intérêts réels et potentiels, les incompatibilités et activités accessoires concernant l'ensemble des agents publics à tous les échelons de l'administration (fonctionnaires, contractuels, élus, ou à statut spécial, y compris les magistrats) ; et ii) d'introduire des mécanismes appropriés permettant d'en assurer la prévention, le contrôle et leur mise en œuvre effective (paragraphe 503) ;**
- xxv. **d'adopter des règles/lignes directrices claires pour les cas où des agents publics passent au secteur privé, afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts (paragraphe 515) ;**
- xxvi. **(i) d'introduire un système efficace de vérification des déclarations de patrimoine et des intérêts applicable aux hauts fonctionnaires publics en conformité avec l'article 11 de la Constitution et la loi prise pour son application ; (ii) de mettre en place un contrôle effectif des déclarations ; (iii) d'assurer l'accès nécessaire aux données et d'envisager la publication des déclarations des agents élus et nommés, afin de renforcer la transparence du secteur public ; et (iv) de prendre des mesures appropriées pour sanctionner les déclarations délibérément erronées (paragraphe 539) ;**
- xxvii. **de préparer et de mettre en place des mesures de formation continue spécifiquement adaptées aux différentes catégories de fonctionnaires sur les règles éthiques et la lutte contre la corruption, y compris des cas concrets spécifiques (par exemple, les conflits d'intérêts, la réaction face aux cadeaux, etc.) (paragraphe 541) ;**
- xxviii. **de faire appliquer le principe de la rotation, du moins dans les secteurs de l'administration qui sont plus vulnérables à la corruption et pour les personnels les plus exposés au risque de corruption (paragraphe 544) ;**
- xxix. **prendre toutes mesures appropriées pour encourager et faciliter le signalement de faits de corruption dans l'administration publique et traiter convenablement les signalements en vue d'assurer l'engagement rapide de procédures de suivi appropriées (paragraphe 559) ;**
- xxx. **de renforcer le système de contrôle (corps de contrôles généraux, corps de contrôle au préalable, inspections départementales, ...) afin d'assurer notamment (i) une meilleure efficacité des opérations d'audit et de contrôle, une indépendance fonctionnelle appropriée et la possibilité d'initier des missions des structures de contrôle de leur propre initiative en fonction du niveau des risques ; (ii) la publication des rapports et une transparence adéquate et renforcée ; (iii) la mise en place des mécanismes efficaces de suivi et de déploiement des recommandations ; (iv) la possibilité de signaler des faits de corruption directement au ministère public ; (v) des mécanismes effectifs et appropriés de coordination, d'échange d'informations et de coopération (missions jointes...) entre**

les différentes parties intervenantes, y compris avec l'INLUCC/l'IBOGOLUCC ; et vi) la prise en compte des besoins de spécialisation, de formation et de certification en conformité avec les standards professionnels internationaux (paragraphe 589) ;

Prévention de la corruption des parlementaires

- xxxi. **d'introduire un code de conduite pour les membres de l'ARP. Ce texte devrait comporter une réglementation sur l'exposition aux conflits d'intérêt, les cadeaux et autres avantages, les activités accessoires et les intérêts financiers, les obligations patrimoniales déclaratives. Il devrait être accompagné de la création d'une institution de déontologie émanant du bureau de l'ARP et destinée, en particulier, à aider, à titre confidentiel, les membres de l'ARP et les conseiller sur les questions de déontologie et les risques de conflits d'intérêts potentiels auxquels ils peuvent être exposés (paragraphe 628) ;**
- xxxii. **d'introduire des règles adéquates de prévention des conflits d'intérêts pour les parlementaires, leur suivi et résolution ainsi que les sanctions dissuasives, proportionnées et efficaces (paragraphe 632) ;**
- xxxiii. **d'étendre le champ des incompatibilités des mandats des membres de l'ARP susceptibles d'être exposés à un risque de corruption (paragraphe 642) ;**
- xxxiv. **de définir des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes (paragraphe 655) ;**
- xxxv. **de garantir une mise en œuvre efficace des obligations déclaratives des membres de l'ARP (paragraphe 658) ;**

Financement des partis politiques et des campagnes électorales

- xxxvi. **(i) de compléter le cadre légal régissant le financement et le fonctionnement des partis politiques par la promulgation des textes (en partie déjà préparés) fixant le cadre comptable et déterminant les modalités d'attribution de l'aide publique, puis veiller à leur mise en œuvre effective et rapide ; (ii) d'accompagner cette mise en œuvre d'actions de formation pour permettre aux partis politiques d'être en mesure de tenir une comptabilité fiable et d'élaborer les comptes et états financiers prévus tant par la loi organique sur les partis politiques que par les différentes lois électorales ; et (iii) de clarifier la prise en compte des activités économiques directes ou périphériques des partis politiques, d'une part, en élaborant des règles quant au périmètre des comptes (notamment quant aux représentations locales des partis si elles existent dans les municipalités par exemple ou encore prise en compte des journaux) et, d'autre part, en instaurant des règles de transparence plus précises au niveau du financement des associations ainsi que pour les organes de presse et de communication pour lesquels le cadre légal de fonctionnement en période électorale devrait être amélioré (paragraphe 713) ;**
- xxxvii. **(i) de rendre obligatoire la publication des rapports de la Cour des comptes et des inspections générales après leur communication aux autorités, soit à leur initiative soit après un délai maximum afin qu'elles puissent exercer pleinement leurs missions de contrôle ; (ii) de mettre en œuvre les sanctions prévues et réfléchir à des sanctions**

proportionnées, dissuasives et effectives (cf. communications de l'ISIE, de la Cour des comptes) tant pour les partis que pour les élections ; (iii) de désigner un service qui pourrait être chargé de la publication centralisée du répertoire des partis politiques et de l'ensemble des documents, rapports et statistiques en matière de transparence financière de la vie politique, sans obérer pour autant la capacité de chaque administration ou institution à publier directement ces informations ; et (iv) que cette publication puisse comprendre un suivi des procédures initiées, des sanctions prononcées et le cas échéant du recouvrement des amendes (paragraphe 748) ;

- xxxviii. (i) d'intégrer dans le projet de loi sur les élections municipales la volonté de transparence financière en prévoyant des dispositions précises sur l'obligation de retracer le financement de la campagne pour les candidats et les partis politiques les soutenant ; (ii) de clarifier les notions de dépenses électorales et les règles de comptabilisation ; (iii) dans le prolongement de la recommandation de la Cour des comptes, revoir la fonction de contrôle du financement des campagnes électorales en vue de la rendre plus efficace et plus efficiente dès le début de la campagne et ce en tenant compte des moyens, capacités et compétences dont disposent les différents intervenants, en favorisant leur collaboration et en adoptant un système de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ; et (iv) de mettre en œuvre des mesures de coordination permettant d'améliorer l'identification puis les échanges d'information sur les comptes bancaires ouverts par les candidats ou les partis entre les différents intervenants (ISIE, BCT, CDC, la Poste, les douanes) et mettre en place des procédures spécifiques permettant de contrôler plus efficacement les flux financiers illicites en provenance de l'étranger (paragraphe 821) ;
- xxxix. de clarifier les compétences des organes de contrôle de l'application de la réglementation du financement des partis politiques et adopter une gamme de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de méconnaissance de cette réglementation (paragraphe 822) ;

Prévention de la corruption dans les marchés publics

- xl. de renforcer davantage les mesures visant à accroître la transparence et l'accès à l'information d'intérêt public sur les marchés publics, leur mise en œuvre, les statistiques et les contrôles pour un large public (paragraphe 836) ;
- xli. (i) de faire en sorte de ne pas contracter toujours avec le même opérateur économique pour les procédures en dessous du seuil des appels à la concurrence des marchés publics ; (ii) d'encadrer plus strictement le recours aux avenants aux marchés publics et de renforcer l'information des candidats évincés de l'attribution d'un marché public ; (iii) de veiller au respect de la bonne application des plans annuels adoptés pour la passation des marchés publics afin de prévenir le risque de leur fractionnement et d'appliquer les sanctions appropriées ; et (iv) de renforcer les capacités des inspections ministérielles pour le contrôle des phases d'exécution et de finalisation des marchés publics (paragraphe 851) ;
- xlii. (i) de mettre en place un code éthique et de conduite propre au domaine de la commande publique (qui regroupe tous les intervenants : contrôleurs, services, acheteurs...) ; et (ii) d'étendre, dans le cadre du code de conduite, l'obligation de prévention et de résolution de conflit d'intérêt à tout agent public ainsi qu'à toute personne investie d'un mandat

électif de service public au sens de l'article 82 CP participant à une procédure quelconque relative aux marchés publics et de prendre les mesures appropriées qui s'en suivent (paragraphe 867) ;

Le droit pénal, l'application de la loi et la procédure pénale

Incriminations et sanctions

- xliii. **de prendre les mesures législatives nécessaires pour assurer que les infractions de corruption active et de corruption passive dans le secteur public couvrent tous les cas dans lesquels un agent public accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, tant dans le cadre qu'en dehors de son domaine de compétence (paragraphe 897) ;**
- xliv. **(i) d'inclure explicitement l'offre dans les incriminations de la corruption active et passive dans le secteur public ; et (ii) d'incriminer sans ambiguïté les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent public lui-même mais à un tiers (paragraphe 898) ;**
- xlv. **de préciser les éléments mentaux des infractions de corruption active et passive dans le secteur public (paragraphe 899) ;**
- xlvi. **d'introduire des incriminations relatives aux organisations criminelles, y compris les infractions organisées de corruption (paragraphe 911) ;**
- xlvii. **d'ériger la corruption active et passive dans le secteur privé en infractions, conformément aux dispositions des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 916) ;**
- xlviii. **de prendre les mesures législatives nécessaires pour garantir que la corruption active et passive d'agents publics étrangers, des membres d'assemblées publiques étrangères, des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi que des juges et agents de cours internationales soient explicitement criminalisées conformément aux articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) (paragraphe 920) ;**
- xlix. **(i) d'ériger en infraction pénale le trafic d'influence actif en tant qu'infraction principale, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) ; (ii) de réviser l'infraction de trafic d'influence passif afin qu'elle s'étende sans équivoque : a) au fait, pour le trafiquant d'influence, de solliciter et recevoir un avantage indu ainsi que d'accepter l'offre ou la promesse d'un avantage indu ; b) aux cas où l'avantage n'est pas destiné au corrupteur lui-même, mais à un tiers ; et c) aux cas d'influence prétendue ; et (iii) d'introduire l'incrimination de la tentative de trafic d'influence ainsi que de clarifier le champ d'application des principes généraux sur la tentative (paragraphe 928) ;**
- l. **d'améliorer la capacité de tenir, de mettre à jour et de publier périodiquement des statistiques sur les enquêtes, les poursuites et les condamnations de corruption et de trafic d'influence (paragraphe 930) ;**

- li. **d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers, et de jurés étrangers, conformément aux articles 2, 3, 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) (paragraphe 934) ;**
- lii. **d'envisager l'abolition de l'exigence d'une double incrimination concernant les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par des ressortissants tunisiens, agents publics ou membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple (paragraphe 939) ;**
- liii. **d'établir la compétence pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger (i) par des agents publics tunisiens ou membres de l'ARP qui ne sont pas des ressortissants tunisiens ; et (ii) pour les infractions de corruption commises à l'étranger par des étrangers, mais impliquant des agents d'organisations internationales, membres d'assemblées parlementaires internationales, juges ou agents de cours internationales étant en même temps des ressortissants tunisiens (paragraphe 943) ;**
- liv. **d'analyser et de réviser en conséquence l'exonération automatique, totale et obligatoire, de responsabilité dont bénéficient les auteurs de corruption active dès lors qu'ils révèlent volontairement l'acte de corruption (paragraphe 950) ;**

Responsabilité des personnes morales

- lv. **de contrôler toute personne désirant constituer une société et de vérifier que l'intéressé jouit de ses droits civils et politiques (paragraphe 955) ;**
- lvi. **d'établir la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption et de trafic d'influence, avec des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris des sanctions pécuniaires, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) (paragraphe 956) ;**
- lvii. **que les autorités encouragent les organes de représentation des experts comptables et commissaires aux comptes à mettre au point des lignes directrices et des formations en matière de détection et de signalement des faits de corruption (paragraphe 967) ;**

Enquête et procédure pénale

- lviii. **(i) de compléter de toute urgence l'effectif de l'Instance nationale pour la lutte contre la corruption ; (ii) de clarifier son cadre légal sur l'accès à l'information; et (iii) de mettre en place des mécanismes effectifs de coopération et d'échange d'information entre l'Instance et les autres autorités impliquées dans la prévention, détection et l'enquête des infractions de corruption (paragraphe 980) ;**
- lix. **de soutenir le fonctionnement du Pôle judiciaire économique et financier par des moyens matériels et humains adéquats ainsi que par des personnels stables et spécialisés dans la détection, l'enquête et la répression des actes de corruption (paragraphe 985) ;**

- lx. **de consolider le niveau de spécialisation au sein des forces de sécurité intérieure dans les affaires de corruption et d'élaborer et de dispenser des cycles de formation spécialisée** (paragraphe 988) ;
- lxi. **de renforcer la formation des intermédiaires pour que la CTAF puisse recevoir effectivement des déclarations de soupçon où la corruption figure comme infraction sous-jacente** (paragraphe 992) ;
- lxii. **(i) d'adopter les mesures législatives et autres pour établir un système efficace de moyens spéciaux d'enquête ; (ii) d'accorder les moyens et la formation nécessaires afin d'assurer le fonctionnement efficace du système dans la pratique ; et (iii) de s'assurer que les techniques spéciales d'enquête introduites soient utilisables à l'égard de tous les cas graves de corruption, avec les garanties des droits fondamentaux qui s'imposent** (paragraphe 998) ;
- lxiii. **(i) de prendre les mesures nécessaires législatives, institutionnelles et opérationnelles visant à mettre en place un mécanisme indépendant, confidentiel et accessible pour tout lanceur d'alerte d'acte de corruption ; (ii) d'assurer la protection effective des lanceurs d'alerte qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption contre toute mesure négative, discriminatoire et disciplinaire aussi bien dans le secteur public que privé ; et (iii) de prendre des mesures pénales et disciplinaires contre les auteurs de mesures de rétorsion** (paragraphe 1002) ;

Confiscation et autres privations des instrumentalités et des produits du crime

- lxiv. **d'introduire des dispositions légales autorisant (i) la confiscation des biens d'une valeur équivalente à celle des produits d'une infraction de corruption (confiscation « in rem ») ; (ii) la saisie et la confiscation effectives des biens abusivement transférés à des tierces parties (y compris des personnes morales) ; et (iii) de fournir une formation adéquate aux procureurs et aux juges concernant l'utilisation des mesures provisoires (saisie préventive) et de confiscation, y compris la confiscation d'une valeur équivalente** (paragraphe 1021) ;
- lxv. **d'élargir le champ d'application du blanchiment en vue de couvrir, comme infraction sous-jacente, le plus grand nombre possible d'infractions de corruption** (paragraphe 1026) ;
- lxvi. **d'introduire des règles relatives à la gestion des biens saisis ou confisqués pouvant être appliquées de manière flexible afin de préserver convenablement la valeur des biens en question** (paragraphe 1035) ;

Etendue et portée des immunités par rapport aux enquêtes, poursuites et jugements des infractions de corruption

- lxvii. **de préciser plus nettement le cadre juridique des critères relatifs aux demandes de levée de l'immunité pénale des parlementaires ainsi que sa durée** (paragraphe 1042) ;

Coopération interinstitutionnelle

- lxviii. **(i) de renforcer les mécanismes et les procédures de coordination et de coopération entre toutes les institutions et les services participant à la prévention, à la détection, aux enquêtes en matière de corruption en termes de politiques, mesures, mise en œuvre et suivi de l'efficacité ; et (ii) d'améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion des statistiques globales sur toutes les affaires de corruption traitées par les agences concernées, ainsi que des informations sur l'issue de ces affaires (paragraphe 1050) ;**

Coopération internationale

- lxix. **(i) d'introduire des dispositions internes relatives à la confidentialité des informations et des éléments de preuve transmis au cours d'une demande d'entraide judiciaire ; (ii) d'étendre la conclusion des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs au transfert des personnes condamnées et introduire la législation sur le transfert des procédures pénales ; (iii) d'introduire le dispositif permettant de coordonner les actions de saisie et de confiscation avec des autorités étrangères ; et (iv) d'introduire la législation concernant les accords ou arrangements qui régissent les enquêtes conjointes (paragraphe 1072).**

Suivi

1099. Les mesures de mise en œuvre des recommandations mentionnées ci-dessus par les autorités tunisiennes pourraient faire l'objet d'un suivi sur la base du rapport de situation à fournir par les autorités et par le biais de la procédure de conformité spécifique du GRECO en fonction des arrangements réciproques éventuels. Quelques interlocuteurs dont notamment les représentants de l'Instance nationale de lutte contre la corruption ont exprimé le besoin d'arrangements futurs visant à entreprendre des évaluations et un suivi périodiques en la matière.
1100. Le présent rapport est rendu public suite à l'autorisation accordée par les autorités lors de son adoption et présentation le 31 janvier et 1er février 2017. Le rapport est traduit en arabe dans le cadre du Programme Sud 2 - projet SNAC 2 financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe.

Ce rapport décrit et analyse les mesures anti-corruption en place en Tunisie et formule 69 recommandations sur la manière dont certains aspects du système anti-corruption pourraient être améliorés et renforcés. Le présent rapport et ses recommandations devraient être considérés comme une contribution au processus de réformes en cours et à venir en Tunisie en matière de lutte contre la corruption. Il suit autant que possible la méthodologie développée par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). Il découle de la demande formulée par la Tunisie pour un diagnostic complet et structuré du cadre anti-corruption national.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du Programme conjoint « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le sud de la Méditerranée » (Programme Sud II) financé par l'Union Européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe.

La Division de la Criminalité Economique et de la Coopération (ECCD) de la Direction générale Droits de l'Homme et Etat de Droit du Conseil de l'Europe est chargée de concevoir et de mettre en œuvre des programmes d'assistance technique et de coopération visant à faciliter et à soutenir les réformes contre la corruption, pour la bonne gouvernance et la lutte contre le blanchiment d'argent dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que dans certains Etats non-membres.

www.coe.int/econcrime

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

www.coe.int

L'Union européenne représente un partenariat économique et politique sans équivalent, établi entre 28 pays démocratiques européens. Elle vise à apporter la paix, la prospérité et la liberté à ses 500 millions de citoyens, dans un monde plus juste et plus sûr. Pour ce faire, les pays de l'UE ont mis en place des organes destinés à diriger l'UE et à adopter sa législation. Ses principaux organes sont le Parlement européen (qui représente les citoyens européens), le Conseil de l'Union européenne (qui représente les gouvernements nationaux) et la Commission européenne (qui représente les intérêts communs de l'UE).

<http://europa.eu>