

Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion
Initiative conjointe de l'OCDE et l'Union européenne, financée principalement par l'UE

**ÉVALUATION DU CADRE D'INTEGRITE
DANS LE SECTEUR PUBLIC
EN
TUNISIE**

DECEMBRE 2012

Ce rapport est produit avec le soutien financier de l'Union européenne. Les idées exprimées ici ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Union européenne, des pays Membres de l'OCDE ou des pays bénéficiaires participant au Programme SIGMA.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Préface

Cette évaluation du système d'intégrité a été sollicitée par le Ministère de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, au nom du gouvernement de la République de Tunisie. Sa réalisation a reçu le soutien de la Délégation de l'Union Européenne en Tunisie et du Programme d'Appui à l'Accord d'Association et au Plan d'Action de Voisinage (P3A).

L'évaluation a été rédigée par une équipe européenne de trois experts, dirigée par un administrateur principal du programme Sigma de l'OCDE, avec l'aide d'autres agents de ce programme. Elle a été établie selon la méthodologie de Sigma. Elle se fonde sur une enquête de terrain, en particulier, une vingtaine d'entretiens, réalisés entre le 15 et le 19 octobre 2012, avec des acteurs politiques, administratifs et sociaux de premier plan, impliqués dans le domaine de l'intégrité. Elle s'appuie, également, sur l'analyse d'une partie de la presse écrite tunisienne, de la législation et des études académiques et rapports officiels.

Elle cherche à cerner les éléments structurels des systèmes horizontaux de gouvernance publique dans le domaine de l'intégrité publique et à proposer des voies et moyens de leur amélioration. Elle se concentre, notamment, sur les règles et les moyens de prévention garantissant l'intégrité, bien qu'il ait paru indispensable de consacrer une section à la répression des atteintes à celle-ci. Il serait, également, à observer qu'elle ne s'en tient pas uniquement à l'analyse des institutions et règles formelles, mais qu'elle aborde aussi, dans toute la mesure du possible, les règles informelles et l'application réelle du droit.

Table des matières

Préface	3
Résumé	6
Introduction	12
Titre I - Une société marquée par les atteintes à l'intégrité publique	15
I-1) Les atteintes à l'intégrité publique constituent un sujet politique majeur en Tunisie	15
I-2) Les atteintes à l'intégrité dans la commande publique	18
Titre II - Les institutions de préservation de l'intégrité publique	22
II-1) Le ministère pour la gouvernance et de lutte contre la corruption	22
II-2) Les organes de prévention, de concertation et de dénonciation	23
II-3) Les organes de contrôle administratif et financier	28
II-4) La Cour des comptes et la Cour de discipline financière	31
II-5) La répression aux atteintes à l'intégrité : le ministère de la Justice	34
Recommandations relatives aux institutions de préservation de l'intégrité publique	39
Titre III - Le financement de la vie politique et des partis politiques	43
III-1) La législation en vigueur concernant le financement de la vie politique est réduite	43
III-2) Le cadre actuel de contrôle	44
III-3) Les carences actuelles de la réglementation et du contrôle	45
III - 4) Principes d'édiction de la législation et de contrôle du financement des partis politiques et les campagnes électorales	47
Recommandations relatives à la vie politique et aux partis politiques	50
Titre IV - L'intégrité dans la fonction publique et la transparence administrative	53
IV-1) Les droits et obligations des fonctionnaires tunisiens constituent un socle solide pour garantir l'intégrité, mais certaines situations requerraient d'être mieux règlementées	53
IV-2) La nécessité de mieux prendre en compte les conflits d'intérêts	57
IV-3) Aider les agents à respecter et à défendre la législation	60
IV-4) Une administration plus transparente	66
Recommandations relatives à l'intégrité dans la fonction publique et à la transparence dans la vie politique	67
Titre V - Construire un nouveau système d'intégrité	71

LISTE DES ENCADRES :

Encadré n°1 : Les difficultés les plus graves dans l'application de la législation tunisienne des marchés publics	20
Encadré n°2 : Typologie des agences de lutte contre la corruption dans le monde	25
Encadré n°3 : Description de certaines institutions de lutte contre la corruption dans le monde	26
Encadré n°4 : Les principes directeurs pour l'établissement de normes financières applicables aux partis politiques et aux candidatures indépendantes, dans un contexte de transition	48
Encadré n°5 : Les conflits d'intérêts - Les domaines à risque et les principaux instruments de prévention	59
Encadré n°6 : Un outil d'autoévaluation pour la préparation d'un programme d'intégrité - Exemple de questionnaire	62
Encadré n°7 : Requis pour mettre en œuvre l'accès à l'information administrative	70

GRAPHIQUE :

Évolution de la gouvernance en Tunisie	35
--	----

Résumé

I Une société marquée par les atteintes à l'intégrité publique

En partie à l'origine de la *Révolution pour la dignité*, les atteintes à l'intégrité publique constituent un sujet politique majeur en Tunisie. Si la Révolution a mis fin aux détournements de biens publics à grande échelle, réalisés par l'ancien président de la République Ben Ali et son entourage, la corruption reste encore forte en Tunisie. La commande publique est un exemple clair de la manière dont une législation, actuelle et complète, a été écartée, afin de permettre la corruption. Il en résulte pour les pouvoirs publics tunisiens, un devoir, d'une part, de veiller à l'exécution de la législation lorsque celle-ci est appropriée, et d'autre part, d'établir les moyens législatifs et institutionnels pour lutter efficacement contre ce fléau, lorsque cela est nécessaire.

Cette volonté s'est concrétisée par des actions fortes, dont ce rapport rend en partie compte. Elle a aussi conduit à ébaucher une politique de prévention et de lutte contre la corruption autour de quatre axes : l'instauration des bases d'un système national d'intégrité à travers la promotion des institutions, des mesures et des mécanismes qui ont une relation avec la lutte contre la corruption ; le soutien à l'instance nationale de lutte contre la corruption en identifiant clairement ses principes et prérogatives ; la consolidation des compétences des opérateurs, en particulier de la société civile, dans les missions de contrôle, de lobbying et de lutte contre la corruption ; la garantie de la pérennité du processus de lutte contre la corruption. S'ajoute le souhait d'améliorer la procédure de production normative tout en assurant la meilleure participation de la société civile.

II Les institutions de préservation de l'intégrité publique

Un certain nombre d'institutions, politiques, administratives et juridictionnelles, ont un rôle important dans la défense de l'intégrité publique. La plupart d'entre elles sont le fruit de l'histoire institutionnelle du pays ; d'autres sont bien plus récentes. En effet, à la chute de la dictature, le nouveau gouvernement tunisien a édicté très rapidement un certain nombre de réglementations concernant l'intégrité publique. Par ailleurs, la nature constitutionnelle du régime n'est pas encore arrêtée, puisque l'Assemblée nationale constituante n'a pas achevé la rédaction d'une nouvelle constitution qui, restera à approuver. Il en découle que certaines incertitudes institutionnelles existent, qui ont contraint la rédaction de ce rapport.

- *Les institutions centrales de décision et de coordination*

- *L'Assemblée nationale constituante* a un rôle essentiel dans l'établissement des fondements du système national d'intégrité et dans la définition des politiques publiques qui y participent. Elle exerce aussi une mission de contrôle de l'action du pouvoir exécutif et de l'administration, essentielle dans la démocratie.

- *Le gouvernement* dans son ensemble a un rôle premier dans la proposition et la mise en œuvre des politiques publiques d'intégrité. Dans son sein, le *ministère chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption* constitue une structure légère ayant une mission d'impulsion. Institution nouvelle, sa place resterait à être mieux reconnue par les autres ministères. Dès lors, il importerait de le doter d'un noyau de fonctionnaires d'excellence, en nombre limité, mais suffisant. Afin de lui donner la légitimité indispensable, ce ministère demeurerait rattaché au chef du gouvernement.

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

- *Les organes de prévention et de dénonciation*

- *L'Instance nationale de lutte contre la corruption* est l'héritière de la Commission nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation. Elle a un rôle fondamental, mais, parfois, insuffisamment perçu par l'administration, dans l'impulsion des politiques publiques et la découverte des faits de corruption. Il est, aussi, indiscutable que ses moyens actuels ne lui permettent pas de remplir totalement son rôle et qu'ils seraient à renforcer, tout comme les protections statutaires de ses membres et personnel sembleraient insuffisantes. Il lui reviendrait, par ailleurs, de s'appuyer aussi sur un réseau efficace d'organisations non gouvernementales pour l'aider dans ses fonctions. Il pourrait, ensuite, être envisagé d'établir un jumelage avec une institution européenne de même type.

- *Le Médiateur administratif de Tunisie* reçoit nombre de dénonciations de faits de corruption, qu'il transmet à l'administration. Il serait opportun d'établir une procédure garantissant l'anonymat des dénonciateurs avant cette transmission. Son statut et ses fonctions, pourraient, par ailleurs, être modernisés et se rapprocher de ceux de ses homologues européens.

- *Les organes de contrôle administratif et financier*

- *Le Haut comité de contrôle administratif et financier (HCCAF)* est chargé de garantir la coordination des programmes d'intervention des différents corps de contrôle et le suivi des observations et recommandations formulées dans les rapports de ces différents organes. Il a participé activement, en relation avec l'Instance nationale de lutte contre la corruption, aux investigations destinées à déterminer les faits de corruption-commis sous l'ancien régime.

- *Les trois contrôles généraux de l'administration* ont juridiquement des statuts protecteurs et des pouvoirs étendus, mais ils ont été empêchés de remplir pleinement leurs missions par le pouvoir politique précédent. Il serait, en conséquence, opportun, en raison de la nécessité pour un État moderne de disposer d'un corps de contrôle et d'inspection puissant, d'envisager la fusion des trois contrôles généraux dans une seule institution, dotée d'un statut d'autonomie et très protecteur, gérée collégialement, disposant des plus larges pouvoirs administratifs et à la disposition du gouvernement.

- *Le contrôle d'État* joue un rôle majeur dans les entreprises publiques qui produisent une part importante de la richesse nationale. Mais, lui aussi, a été empêché de remplir ses missions. Il serait donc envisageable de réviser et moderniser son statut, en vue, notamment, d'accroître l'indépendance, l'expertise et l'autorité de ses membres sur les organes dirigeants des entreprises et les autorités de tutelle. De manière plus générale, les entreprises publiques assument des missions stratégiques et ont un poids essentiel dans l'économie nationale, dès lors, elles demandent la plus grande attention. De même, le rôle et l'importance de l'État dans l'économie pourraient faire l'objet de discussions dans un futur proche. La gestion du secteur public et son évolution poseront des défis majeurs dans le contexte de la prévention et de la lutte contre la corruption auxquels il importera d'être particulièrement vigilant.

- *Les juridictions financières*

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

- Il serait envisageable que *La Cour des comptes* soit inscrite dans la nouvelle constitution tunisienne, et le statut de ses membres soit renouvelé, afin de leur garantir la plus grande autonomie et protection. Il serait, aussi, souhaitable de clarifier et renforcer les relations entre le pouvoir législatif et la Cour, en permettant au premier de confier des missions d'enquête et de contrôle à la seconde et en réservant des séances de travail parlementaire aux rapports de la Cour et une séance plénière au rapport annuel de celle-ci. La Cour assurerait, également, le suivi de son rapport annuel. Il pourrait, en revanche, être suggéré de la décharger de la conservation des déclarations sur l'honneur des biens des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics. Il serait, par ailleurs, proposé qu'elle n'assure plus le contrôle des activités électorales.

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

On notera, de manière générale, que nombre d'organismes participent au contrôle administratif et financier des administrations publiques tunisiennes. Il serait, dès lors, utile de conduire une étude générale sur le système de contrôle et d'inspection, en vue d'améliorer son efficience et son efficacité, réduire les chevauchements de compétences et d'actions, et d'accroître les synergies et les économies d'échelle et de rendement.

- *La répression des atteintes à la probité : le ministère de la Justice*

- Ayant un rôle fondamental dans la répression des atteintes à la probité, l'autorité judiciaire mériterait une étude autonome. Il pourrait, toutefois, être suggéré d'entreprendre une réflexion sur les moyens d'améliorer l'indépendance de la justice et de la magistrature, tout comme de doter cette dernière d'un code de déontologie.

- La formation des magistrats à la lutte contre la corruption serait à améliorer. Il apparaîtrait, par ailleurs, indispensable, de compléter les incriminations pénales en vue de mettre la législation tunisienne en accord avec la convention des nations unies contre la corruption. Cela passerait par l'intégration des incriminations relatives à la corruption d'agents publics, de fonctionnaires d'organisation internationale, à la corruption dans le secteur privé et la détermination de la responsabilité des personnes morales. La législation ne dispose pas plus de mesures de protection des témoins, experts, victime et personnes qui communiquent des informations concernant des faits de corruption. L'incrimination de l'enrichissement illicite fait également défaut.

III Le financement de la vie politique et des partis politiques

La législation relative au financement de la vie publique et des partis politiques serait à reconsidérer en profondeur. En effet, il n'existe pas un ensemble législatif et réglementaire cohérent, régissant l'ensemble des activités politiques et électorales (financement des partis politiques, élections nationales et locales, campagnes électorales et référendums).

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

- Une *Commission électorale nationale*, instance de contrôle, inscrite dans la constitution, veillant au respect de la loi concernant les activités électorales et le financement politique et des référendums, pourrait être créée. Elle serait dotée des moyens administratifs et financiers appropriés.

IV L'intégrité dans la fonction publique et la transparence de la vie publique

- *Droits, obligations, et conflits d'intérêts des agents publics et des élus*

Formellement les droits et obligations, telle l'obligation de service ou de moralité, légalement déterminés pour les fonctionnaires tunisiens, constituent un socle solide garantissant leur intégrité ; certaines situations requerraient, néanmoins, d'être mieux règlementées. En effet, les occurrences de nature à placer le fonctionnaire, ou l'élu, public en situation de conflit d'intérêts ne sont pas suffisamment envisagées ni règlementées.

- Une législation spécifique et complète sur les conflits d'intérêts s'imposerait, donc. Elle définirait la notion et s'appliquerait aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi qu'aux autres institutions publiques et constitutionnelles. Elle pourrait prévoir des dispositions particulières pour les agents publics, les élus locaux ou nationaux, ainsi que les membres du pouvoir exécutif. Elle intégrerait aussi des procédures et des structures de mise en œuvre, permettant la détection, l'investigation et la sanction des infractions.

Les dispositions essentielles relatives aux conflits d'intérêts des fonctionnaires pourraient être intégrées dans le statut général des personnels de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif.

Il resterait à déterminer, d'une part, si une ou deux autorités administratives indépendantes seraient chargées de l'application de la législation et, d'autre part, les compétences de celles-ci.

- *L'obligation de déclaration sur l'honneur des biens devrait évoluer*

Les membres du gouvernement et certaines catégories d'agents publics sont astreints à établir une déclaration de biens. Cette obligation est, cependant, mal appliquée ou inefficace. En effet, trop de personnes y sont soumises, rendant le système ingérable, d'autant plus que la Cour des comptes qui, en assure le dépôt, n'a pas les moyens juridiques ou matériels pour en opérer le contrôle. Par ailleurs, cette déclaration est patrimoniale et ne concerne pas les autres intérêts qui pourraient conduire l'assujetti à méconnaître les intérêts publics.

- C'est pourquoi, il serait proposé de passer à une déclaration d'intérêts précisant la nature exacte et les caractéristiques précises des intérêts, qui pourraient placer l'assujetti en situation de conflit d'intérêts.

- Un organisme serait établi et chargé de traiter les déclarations selon des critères objectifs. Il serait aussi indispensable de prévoir des procédures de gestion des conflits, ainsi que les conséquences qui s'attacheraient à la méconnaissance des règles édictées.

- *Aider les agents à respecter et à défendre la législation*

Il faudrait renforcer les mécanismes qui contraignent les fonctionnaires à respecter la loi leur donnant les moyens de résister aux ordres illégaux et de dénoncer les illégalités.

- La jurisprudence a déterminé que lorsqu'un ordre hiérarchique comporte une illégalité indiscutable, et qu'il est de nature à porter un grave préjudice à l'intérêt général, l'agent qui reçoit cet ordre est dispensé de son exécution. Ce droit serait à inscrire dans la loi.

- La formation est un levier essentiel pour la promotion de la déontologie. Il serait donc bon d'établir un plan spécial de formation dans ce but qui respecterait des principes éprouvés en la matière.

- L'unité des droits et obligations des fonctionnaires est garantie par le statut général des personnels de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif. Il n'en resterait pas moins qu'il serait utile de réfléchir à des améliorations du statut juridique des agents publics et au développement d'instruments d'aide au changement culturel et à l'engagement éthique de ceux-ci (tels que des codes d'éthique, dépourvus de sanctions juridiques et adaptés aux besoins particuliers de grands secteurs ou métiers).

- Il serait, par ailleurs, envisageable de refondre le statut général et de le doter d'un titre « De la déontologie », qui réunirait les différents éléments épars dans le statut actuel et dans différents textes légaux.

- *La protection des témoins et des donneurs d'alerte*

- Une loi spécifique sur la protection des témoins et dénonciateurs est nécessaire. Ce texte organiserait les conditions effectives de la protection, en lui affectant des moyens propres et suffisants. Il reviendrait, naturellement, en premier lieu, aux ministères de la justice et de l'intérieur d'assumer ces missions de protection.

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

- *Une administration plus transparente*

L'État et l'administration tunisiens sont marqués par la tradition du secret administratif qui a contribué à établir les conditions des atteintes à l'intégrité subies par le pays. Les nouveaux pouvoirs publics ont entrepris d'ouvrir et de rendre plus transparente l'administration, notamment par le décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011.

- Il apparaît, toutefois, utile d'évaluer les effets et le coût d'application de ce décret. Cette réflexion pourrait s'étendre à l'établissement d'une instance d'accès aux documents administratifs.

V Construire un nouveau système d'intégrité

- *Construire un modèle tunisien d'intégrité.* Pour être efficace, le système national d'intégrité doit avoir été conçu et accepté par le peuple tunisien. Il ne saurait être une copie des systèmes internationaux, même si les coopérations internationales restent à encourager.

- *Le combat pour l'intégrité publique passe par l'affirmation du pouvoir politique.* Il appartiendrait au pouvoir politique national, légitime, issu de la volonté populaire, de bâtir une politique publique structurée et coordonnée de lutte contre la corruption.

- *Connaître la corruption.* Combattre ce fléau implique de le connaître, de la manière la plus scientifique. Dans ce but, il serait opportun d'encourager l'Instance nationale de lutte contre la corruption à poursuivre activement cet objectif, en s'y enjoignant différentes administrations et des chercheurs de divers domaines.

- *Construire des institutions fortes et organiser de la meilleure façon possible le système national d'intégrité.* Les institutions requerraient des statuts et des moyens forts, en accord avec leurs missions. En même temps, le grand nombre d'institutions nécessiterait des procédures et des organes forts de coordination. De façon générale, il conviendrait de veiller à la cohérence des politiques publiques de prévention et lutte pour l'intégrité avec l'ensemble des autres politiques publiques. En effet, il ne faut pas oublier que le succès de la prévention et de la lutte contre la corruption ne pourra être assuré que dans le cas où toutes les politiques publiques constituent un ensemble cohérent.

- *Fortifier l'État de droit.* La séparation des trois pouvoirs doit être effective. Il revient au parlement de contrôler, grâce à tous les moyens à sa disposition, le pouvoir exécutif. La justice

doit, naturellement, être autonome, protégée et remplir pleinement ses missions. Les droits de l'homme, politiques et sociaux, restent à garantir à tout moment

- *Améliorer les systèmes de contrôle.* Le système de contrôle de l'intégrité paraît, parfois, redondant. Une mission réunissant le Haut conseil du contrôle administratif et financier et le Conseil d'État, sous la direction du ministre de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, et avec le concours d'organisations internationales compétentes dans le domaine, pourrait travailler à rendre le système plus clair et efficace.

- *Renforcer l'Instance nationale de lutte contre la corruption.* Il serait nécessaire qu'elle soit mieux reconnue par les autres acteurs du système et qu'elle dispose des moyens matériels et humains appropriés pour remplir sa mission. Elle bénéficierait ainsi d'une réelle autonomie et serait davantage institutionnalisée.

- *Renouveler le système normatif.* Certaines règles paraîtraient peu claires ou anciennes, ou à l'opposé, changeant trop vite, sans une véritable évaluation *a priori* et *a posteriori* de leurs conditions de mise en œuvre et effets. Il en découlerait le besoin de procéder à l'évaluation de la législation existante, en vue d'en accroître la clarté, l'intelligibilité, la cohérence, la simplicité et l'applicabilité, et la normalisation.

- *Remettre l'intégrité au centre des valeurs du service public.* L'éthique publique est le fondement du statut de la fonction publique. C'est en s'appuyant sur elle que les fonctionnaires se mobiliseront, et c'est sur elle que se bâtira toute réforme de l'administration.

- *Donner une place adéquate à la société civile.* Il reviendrait à l'État de reconnaître la société civile, et de l'aider à se structurer et fonctionner.

- *Procéder par étapes.* Cela signifierait d'envisager et de mettre œuvre les réformes des mécanismes de lutte contre la corruption de manière progressive, en tirant profit de l'expérience. Une liste de priorités doit être établie et sa mise en œuvre devrait obéir à une séquence logique et réaliste, selon les moyens et capacités disponibles.

- *Une approche exhaustive et cohérente serait nécessaire.* Le gouvernement tunisien a déjà entrepris cette démarche. Elle pourrait le conduire à la rédaction d'un plan stratégique national de quatre ans, décliné par secteurs et géographiquement, révisable après deux ans, et évalué selon une procédure prédéfinie.

- *L'élaboration de la norme doit être ouverte, participative et transparente.* Elle y associerait de la manière la plus large possible, les acteurs sociaux. Le nouveau processus normatif serait ouvert, participatif, et transparent. L'accès aux informations administratives mériterait d'être facilité et la notion de secret réduite.

- *Mettre en place une politique de communication pertinente.* Des campagnes de communication et d'information, sous la responsabilité de l'Instance nationale contre la corruption, et s'appuyant sur des études préalables sur l'intégrité, seraient à concevoir et réaliser.

Introduction

La Tunisie a été durement frappée par les atteintes à l'intégrité et la corruption. Les conclusions de la *Commission nationale d'enquête sur les malversations et la corruption* ont montré que ces dernières avaient atteint un très haut degré sous l'ancien régime de M. Ben Ali et qu'elles ont affecté de très vastes secteurs de l'État, de l'administration et de la société, à travers des modalités très variées. Elles ont concerné le domaine public terrestre et maritime, touché de vastes secteurs économiques (télécommunication, audiovisuel, financier et bancaire). Les marchés publics, les concessions, les grands projets et les privatisations ont été marqués par la corruption. Les administrations douanières et fiscales n'y ont pas échappé, ainsi que les services chargés d'attribuer des autorisations administratives. La corruption et les malversations ont, enfin, affecté les recrutements d'agents publics, la recherche scientifique, l'orientation universitaire, la justice et le barreau.

La corruption était organisée à grande échelle, mais était aussi quotidienne, par exemple, elle intervenait dans l'attribution à des particuliers ou à des petites entreprises de licences et autorisations administratives par les services de l'État ou des collectivités locales, ou passait par l'imposition de pots-de-vin par les forces de police. Si bien que le classement de 2011 de *Transparency International* situe la Tunisie au 73^{ème} rang sur 183 pays pour le niveau de la corruption, et lui attribue un score de 3,8/10. Plus dernièrement, en 2012, certaines enquêtes d'opinion et la presse indiquent que l'intégrité de l'administration et la corruption continuent à constituer une préoccupation de premier ordre pour la population du pays.

Le règne de la corruption avant « *la Révolution pour la dignité* » de décembre 2010 à janvier 2011, n'a été possible que parce que les institutions se caractérisaient par une très forte tendance à la confusion des pouvoirs au profit du président de la République et de son entourage et au détriment des pouvoirs législatif et judiciaire. Le système électoral était marqué par la fraude. Les mécanismes de responsabilité et les institutions de contrôle de l'activité des personnes publiques étaient défaillants ou empêchés de remplir pleinement leurs missions. L'administration était soumise au groupe dirigeant autour de l'ancien président de la République et au parti politique dominant ; le clientélisme et le népotisme touchaient toutes les sphères de la société. La justice n'était pas saisie des affaires de corruption, ou rendait, parfois, des jugements de complaisance. Les libertés publiques étaient méconnues, les media sous contrôle et la transparence de l'action publique réduite.

La Révolution de 2010-2011 puise en partie ses origines dans le rejet de la corruption du régime. Il est, dès lors, du devoir de l'État et des pouvoirs publics, nés de la Révolution et du processus qui en a suivi, de lutter pour le rétablissement de l'intégrité publique, à travers la mise en place d'un cadre national d'intégrité rénové et efficace, dans un État de droit refondé. Pour ce faire, une réflexion sur le système national d'intégrité tunisien a été déjà entreprise et se poursuit. Le présent rapport est une contribution à ce chantier.

Dans une société moderne, un « *système national d'intégrité* » (SNI) est formé de l'addition des institutions, législations et réglementations, procédures, pratiques et attitudes qui concourent à l'intégrité, et la soutiennent, dans l'exercice du pouvoir. Un tel système devrait garantir que le pouvoir est exercé en conformité avec la loi, les valeurs, objectifs et devoirs pour lesquels il a été attribué par les institutions et les personnes qui en sont les titulaires, et qui en ont fait délégation.

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

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

La notion de « *système national d'intégrité* » s'avère un instrument utile pour comprendre les facteurs ayant permis la naissance et le développement de la corruption en Tunisie. Elle contribue, également, à identifier certains défauts et limites du système institutionnel actuel. Le « *système national d'intégrité* » constitue donc un ensemble référentiel d'analyses, d'explications, de présentations et de communication qui a été employé pour la rédaction du présent rapport. Il permet d'identifier les problèmes actuels et les risques, de mettre en évidence que la corruption, en Tunisie, a été un phénomène affectant, à la fois, la conception et l'application des mécanismes destinés à assurer l'intégrité du système, et de proposer des évolutions systémiques et des modifications administratives et juridiques, en vue de surmonter ces problèmes.

En conséquence, le présent rapport vise, d'abord, à établir les principales carences du cadre législatif et institutionnel, notamment, concernant les règles et les moyens destinés à garantir l'intégrité, et accessoirement, à réprimer les atteintes à celle-ci. Il entend, ensuite, identifier les réformes prioritaires, en particulier, par la formulation de politiques spécifiques de prévention garantissant l'intégrité, et permettant d'améliorer les systèmes horizontaux de gouvernance publique. Il a pour dernière ambition de contribuer à concevoir un cadre d'intégrité, de prévention et répression de la corruption, holistique et intégré.

Il convient, toutefois, d'observer que sa rédaction se heurte aux difficultés inhérentes à celles d'un État en transition constitutionnelle et, dans nombre de domaines, légale et réglementaire. Il en résulte que beaucoup de textes législatifs et réglementaires sont provisoires, et leurs esprits et leurs dispositions pourraient subir des changements, parfois considérables. Aussi, ce rapport privilégie-t-il l'examen et la présentation des principes au droit positif en vigueur dans le pays.

Pour décrire tous les aspects du phénomène et respecter tous les objectifs précités, ce rapport s'organise autour du plan suivant :

- Titre I Une société marquée par les atteintes à l'intégrité publique ;
- Titre II Les institutions de préservation de l'intégrité publique ;
- Titre III Le financement de la vie politique et des partis politiques ;
- Titre IV L'intégrité dans la fonction publique et la transparence administrative ;

- Titre V Construire un nouveau système d'intégrité.

On notera, cependant, que la compréhension complète du phénomène des atteintes à l'intégrité en Tunisie nécessiterait du temps et des études plus approfondies que celle-ci. Il serait, de surcroît, illusoire de croire que des mesures partielles seraient en mesure de résoudre totalement la question. Une action politique résolue, accompagnée de réformes systémiques, à long terme, s'attaquant aux racines même du mal, serait indispensable.

Titre I Une société marquée par les atteintes à l'intégrité publique

Le régime de l'ancien président de la République a participé et laissé se développer la corruption à grande échelle. Cette atteinte à l'intégrité publique a marqué la société tunisienne, conduisant le nouveau pouvoir politique à prendre des mesures énergiques pour lutter contre elle. La situation dans la commande publique constitue un exemple clair de tout cela.

I-1) Les atteintes à l'intégrité publique constituent un sujet politique majeur en Tunisie

Un contexte politique intérieur et international complexe

La Tunisie traverse une période de transition démocratique, et ce dans le contexte d'une crise économique et financière mondiale. Ses nouveaux dirigeants démocratiques n'ont pas une tâche aisée : d'une part, ajuster les cadres juridiques et institutionnels du pays et améliorer les performances de son administration, afin de répondre aux demandes de leurs concitoyens ; d'autre part, assurer la stabilité, l'ordre et la démocratie, en dépit de moyens limités d'action sur les conditions économiques défavorables.

Une corruption toujours forte dans toute la société tunisienne

La corruption a été au cœur des doléances des manifestants qui ont accompli La Révolution, dite *pour la dignité* ou *de jasmin*. Celle-ci a mis en lumière le manque d'intégrité de la classe politique et des agents publics aux plus hauts niveaux. La corruption aurait permis sous l'ancien régime le détournement de plusieurs milliards de dollars américains de fonds publics. Bien que le peuple tunisien fût conscient de l'existence de malversations importantes, il a été surpris par leur ampleur réelle.

La fin de la dictature n'a, bien entendu, pas provoqué la disparition de toutes les atteintes à l'intégrité. Ainsi, selon un sondage d'opinion auquel plusieurs interlocuteurs des rédacteurs de ce rapport ont fait référence, 9 Tunisiens sur 10 estiment que la corruption est le défaut principal de leur démocratie et 35 % d'entre eux ont expérimenté des situations de corruption dans leur vie quotidienne. Combien même des réformes importantes sont en cours pour la combattre, la perception de la corruption s'est dégradée, et celle sur la capacité du gouvernement à régler la question ne s'est pas améliorée : seulement 15 % des Tunisiens pensent que le gouvernement a fait face, efficacement, à ce phénomène.

Une lutte contre la corruption en marche

- Des actions

La première action a été politique : finir avec l'impunité. Le changement du régime politique a conduit à démettre un nombre important de personnes compromises avec l'ancien régime, qui assuraient des fonctions politiques, administratives, ou juridictionnelles et qui pourraient avoir participé à des actes de corruption. Une Commission nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation, remplacée ensuite par l'Instance nationale de lutte contre la corruption, a été constituée. Des poursuites ont été entreprises, tant en Tunisie qu'à l'étranger, et des confiscations ou des restitutions de biens mal acquis ont été effectuées, des révocations et des mutations de fonctionnaires et de magistrats sont intervenues, des actions à l'étranger pour le recouvrement des avoirs ont été diligentées. Un travail de renouveau national est en cours.

- Une volonté politique présente qui doit répondre à des attentes populaires fortes concernant la corruption

La classe politique tunisienne reste fermement unie dans son désir de rendre le pays plus démocratique. Elle semble aussi déterminée à abattre la corruption, en conduisant de façon résolue, d'une part, les affaires judiciaires en cours impliquant les membres de la famille de l'ancien chef de l'État et ses affidés les plus proches, et, d'autre part, une série de réformes concernant la gouvernance et l'intégrité.

Pour la majorité des Tunisiens, la corruption reste perçue comme le talon d'Achille de l'État. La réponse politique à ce problème déterminera le cours et la célérité du processus de transition. Non seulement, il revient aux dirigeants politiques de susciter et d'entretenir la confiance de leurs concitoyens. Ils doivent, aussi, les convaincre que la démocratie constitue le système le plus approprié de gouvernance et de préservation de l'éthique, malgré toutes ses imperfections, et que finalement, elle garantira que l'État s'acquitte de ses missions de essentielles. Il en découle l'obligation vitale de renforcer la législation, les institutions et les procédures qui constituent le "système national d'intégrité" tunisien, en considérant, également, fermement que la lutte pour l'intégrité est un processus de changement de mentalités destiné à la consolidation de la gouvernance démocratique.

Le régime démocratique recherche, en parallèle, la forme appropriée de gouvernance et répond aux questions de politique quotidienne. L'Assemblée nationale constituante achève ainsi la rédaction d'un projet de constitution politique pour le pays. On observera que nombre des options constitutionnelles prises aujourd'hui, comme la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et des organes de contrôle, détermineront le cadre d'intégrité à l'avenir. Bien que l'attention se concentre sur le texte constitutionnel, on ne saurait négliger la réflexion approfondie sur une série de réformes de gouvernance nécessaires pour bâtir la démocratie en toute sécurité.

- La nouvelle stratégie anticorruption

Dès la rédaction du code pénal de 1913, la Tunisie a formellement entrepris de combattre la corruption. Sous le régime antérieur à la Révolution de 2010 – 2011, la prévention et lutte contre la corruption étaient officiellement un sujet politique de premier ordre. Par exemple, le 23 mai 2008, la Tunisie a ratifié l'instrument international le plus complet en la matière : la Convention des nations unies contre la corruption. Celle-ci oblige les États Parties à prendre des mesures effectives pour lutter contre la corruption, qui est, notamment, érigée en infraction pénale couvrant un large éventail d'actes de droit interne. Les États Parties s'engagent, également, à enquêter et à poursuivre les contrevenants. A la suite de cette ratification, la Tunisie a rédigé certaines lois anticorruption. Hélas, bien que certaines lois aient semblé prometteuses, souvent, elles ne s'accompagnaient pas des mécanismes nécessaires d'application.

Dès sa prise de fonction, en janvier 2012, le gouvernement de transition, issu du changement démocratique, a entrepris des actions contre la corruption. Les pouvoirs publics provenant des élections démocratiques d'octobre 2011 ont voulu aller plus loin dans cette voie. Si bien qu'un ministère pour la gouvernance et de lutte contre la corruption a été créé.

De manière générale, le gouvernement est pleinement conscient de la nécessité de rétablir l'intégrité publique. Il se montre déterminé à examiner les cadres juridiques et institutionnels existants, ainsi que les procédures qu'ils appliquent, afin de renforcer la capacité de l'État à prévenir et réprimer la corruption.

En collaboration avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le gouvernement tunisien a ébauché une stratégie de prévention et de lutte contre la corruption autour de quatre axes :

- L'instauration des bases d'un système national d'intégrité à travers la promotion des institutions, des mesures et des mécanismes qui ont une relation avec la lutte contre la corruption ;
- Le soutien à l'Instance nationale de lutte contre la corruption, en identifiant clairement ses principes et prérogatives ;
- La consolidation des compétences des opérateurs, en particulier de la société civile, dans les missions de contrôle de lobbying et de lutte contre la corruption ;
- La garantie de la pérennité du processus de lutte contre la corruption.

Le gouvernement a, également, identifié certaines carences dans l'élaboration de stratégies sectorielles. Il estime que la participation de la société civile au processus n'est pas suffisante. Il s'est également engagé à simplifier les procédures de l'administration publique conformément aux principes démocratiques et internationaux, dans un esprit de plus grande ouverture. Certaines lignes directrices de la procédure ont déjà été publiées et un nouveau décret-loi sur l'accès aux documents administratifs a été adopté (DL n° 41-2011 du 26 mai 2011).

Quatre grands secteurs à risque de corruption ont été identifiés, grâce aux démarches de la Commission nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation :

- Les marchés publics (qui représentent 18 % du PIB annuel) ;
- Les douanes ;
- L'administration fiscale ;
- La gestion de biens de l'État et l'urbanisme.

Le gouvernement a pris l'engagement de répondre à ces quatre domaines sensibles. En ce qui concerne les marchés publics, la Commission des marchés publics a travaillé de concert avec la Banque mondiale à l'identification des forces et des faiblesses du système de contrôle. Un rapport détaillé et un plan d'action ont été élaborés. Dans l'administration des douanes, les points à traiter sont nombreux. Le gouvernement aurait l'intention de procéder à une évaluation détaillée de l'intégrité dans ce domaine. Dans l'administration fiscale, certains problèmes ont été identifiés. Le gouvernement est déterminé à endiguer l'évasion fiscale, en renforçant les contrôles, en réduisant les formalités administratives et en simplifiant la législation fiscale. Quant à la gestion des biens de l'État, certains problèmes ont également été mis en lumière. Ils affectaient, notamment, les registres et la fixation des propriétés foncières, l'exécution par les bénéficiaires de transferts de biens domaniaux de leurs obligations contractuelles et légales et les procédures d'évaluation de la valeur des biens.

Des avoirs, irrégulièrement acquis, ont aussi été saisis en Tunisie et à l'étranger, mais beaucoup reste affaire dans ce domaine. La Confédération helvétique a ordonné le gel de plus de 68 millions de dollars dans ses banques. La Banque centrale de Tunisie a mandaté des avocats en vue de récupérer les avoirs illégaux du clan Ben Ali placés à l'étranger. Le 16 décembre 2011, l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) a été sollicitée et coordonne désormais la recherche d'actifs de M. Ben Ali. L'Union européenne a, pour sa part, annoncé qu'elle allait restituer aux autorités de Tunis "les fonds détournés" par les anciens dirigeants, qu'elle avait gelés au moment du "printemps arabe"¹.

¹ http://www.lemonde.fr/tunisie/article/2012/11/26/l-ue-va-restituer-a-l-egypte-et-a-la-tunisie-les-avoirs-geles-de-leurs-anciens-dirigeants_1796184_1466522.html

L'État tunisien a, recours à l'ensemble des instruments juridiques, organisations internationales et accords bilatéraux à sa disposition, telles la convention des nations unies contre la corruption, l'organisation de coopération et de développement économique ou l'Union européenne. Dans cet esprit, la Tunisie a récemment été choisie pour accueillir, en 2014, la 16^{ème} session de *la Conférence internationale contre la corruption*, premier forum mondial réunissant les chefs d'États et de gouvernement, la société civile et le secteur privé². Le 23 mai 2012, elle a, enfin, signé la « Déclaration sur la probité, l'intégrité et la transparence dans la conduite des affaires et de la finance internationales » avec l'OCDE.

I-2) Les atteintes à l'intégrité dans la commande publique

Le risque d'atteintes à l'intégrité dans la commande publique est majeur. En effet, dans celle-ci se rencontrent le secteur public et le secteur privé, et en tant que contribuables, les citoyens qui attendent qu'elle soit transparente, efficace et honnête. La confiance dans le système en dépend. Au-delà d'une simple tâche administrative, il s'agit d'un acte essentiel pour la confiance de l'opinion publique. Cette problématique revêt une acuité particulière en Tunisie : en raison, d'abord, de l'importance économique de l'achat public (18 % du PIB et près de 35 % du budget de l'État), ensuite, parce que le domaine a été particulièrement affecté par la corruption sous l'ancien régime.

Ces questions ont reçu des développements circonstanciés et documentés dans l'étude de l'OCDE *Évaluation du cadre d'intégrité dans le secteur public : Tunisie*, à paraître prochainement³. On s'attachera donc, ici, notamment, à rendre compte de l'ampleur du phénomène et de sa perception par les observateurs tunisiens, d'une part, et internationaux, d'autre part. On présentera dans le même temps une série d'orientations préconisées par les seuls acteurs du système lui-même, afin de renforcer l'intégrité dans l'achat public⁴.

Quant aux formes de corruption, il a été observé, sous l'ancien régime, que les particuliers et les entreprises étaient régulièrement astreints à payer, ou offrir des cadeaux, lorsqu'ils traitaient avec des fonctionnaires, en particulier municipaux. De plus, nombre de marchés publics étaient attribués par favoritisme à des proches du pouvoir central. Pourtant, il est reconnu que la Tunisie disposait, alors, d'un cadre juridique complet et évalué comme « très fort » pour contrer la corruption, ainsi que de règles qui auraient dû garantir la transparence dans les procédures d'appel d'offres. En réalité, la mise en œuvre de la législation était déficiente, à cause des ingérences politiques constantes et du manque de volonté d'établir et de maintenir des mécanismes d'application efficaces.

Le diagnostic établi par les observateurs internationaux concorde avec le vécu des acteurs tunisiens eux-mêmes, obligés au silence par la dictature. Le paradoxe majeur est que les mécanismes classiques du droit pénal et du contrôle administratif et financier étaient en place, mais n'ont pas empêché les atteintes à l'intégrité. Cela illustre qu'une approche plus répressive que préventive, une stratégie sans mécanisme de suivi concret, sont vaines. La qualité du schéma institutionnel ou la sophistication du cadre juridique ne suffisent pas plus à régler le problème, si elles ne sont pas accompagnées d'une culture de l'intégrité.

Or, la majorité des entreprises familiales n'ont pas cette culture, alors qu'elles constituent les partenaires privilégiés de l'État, surtout dans les marchés publics. L'éducation est prioritaire

² <http://14iacc.org/about/history/>

³ Ce document, auquel on invite le lecteur à se reporter, donne une vue d'ensemble - avec un accent particulier sur les marchés publics - des dispositions législatives et des mécanismes institutionnels pour prévenir la corruption qui sont aujourd'hui en place en Tunisie. Par ailleurs, il met en exergue certaines des réformes prioritaires qui sont encore nécessaires pour instaurer un cadre national d'intégrité fondé sur les bonnes pratiques internationales.

⁴ Sources principales : *Corruption trends in the Middle East and North Africa Region* (2007-2011), <http://www.u4.no/publications/corruption-trends-in-the-middle-east-and-north-africa-region-2007-2011/> ;

Débats de la conférence internationale « Mettre en place un cadre national d'intégrité et de prévention de la corruption : Bonnes pratiques et leçons tirées » et du séminaire sur « Le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics », tenus les 13 et 14 février 2012, à Tunis, entretiens de la mission ayant rédigé le présent rapport.

parce que les comportements déviants ont été intériorisés et ont été érigés en norme. Il serait donc essentiel que, d'abord, le secteur privé mette en place des contrôles, des guides de bonnes pratiques couvrant toutes les problématiques, y compris les cadeaux à la clientèle, voyages de stimulation et financement politique, et, ensuite, préconise des systèmes de signalement confidentiels des infractions dans l'entreprise. Il a aussi été suggéré une *liste blanche* des entreprises ayant mis en place des procédures internes de conformité. La publication des décisions judiciaires donnerait également un signal très clair.

L'administration tunisienne s'est déjà engagée dans cette démarche pour l'intégrité. Ainsi, avec le concours de la société civile, elle conduit un large effort de sensibilisation en direction du secteur privé.

Du côté de l'acheteur public, la moralisation présente un autre défi : permettre aux fonctionnaires de dénoncer les infractions bien qu'elles concernent leurs supérieurs hiérarchiques. Or, sur 26 affaires soumises au conseil de la concurrence entre 2003 et 2010 (dont 10 en 2010), 3 seulement avaient été dénoncées par les acheteurs eux-mêmes. D'où l'utilité de garantir l'indépendance des inspecteurs et des auditeurs, et de les protéger, de faire connaître l'existence des différentes instances sur le site de la commission des marchés, d'impliquer les membres du conseil de la concurrence dans toute action de formation, de doter les nouveaux membres des commissions de marché de guides clairs, disponibles en ligne (les 2 derniers datent de 1978 et 1984), de créer une page web où diffuser les bonnes et mauvaises pratiques, de présenter des propositions concrètes d'amélioration dans les rapports annuels des commissions. Enfin, il conviendrait de valoriser et d'écouter les acheteurs publics, en réfléchissant à leur donner un statut, ou au moins à créer une communauté professionnelle les réunissant. L'administration cherche aussi à professionnaliser des marchés publics avec création envisagée d'une filière *ad hoc*.

Le contrôle *ex ante* par avis de la Commission nationale des marchés a, également, souffert de l'interférence du politique, avec un usage abusif de la « procédure du passer outre » sur décision du Premier ministre. Les rapports de contrôle ne sont pas publics, et la transparence est préconisée particulièrement sur ce point. Il serait, également, suggéré d'établir une typologie des marchés avec un mode de contrôle adapté à chaque cas, en ne transférant aux commissions que les dossiers qui le méritent. Certains observateurs préconisent, aussi, de décharger les commissions du traitement du contentieux. D'une façon générale, la constatation serait que l'efficacité des huit organes traditionnels de contrôle était plutôt réduite avant la Révolution. Enfin, le Contrôle d'État manque d'effectif et de formation.

Il en résulte la nécessité de repenser les contrôles, en passant au contrôle *a posteriori*, plus dissuasif, ou à la complémentarité entre les contrôles préalables et *ex post*. Plus généralement, concernant les contrôles, l'expertise, traditionnellement dans les mains de l'administration et de l'université, se diffuse dans la société civile. Celle-ci entend participer au processus d'achat public, en amont des marchés, dans la phase de définition du besoin, comme en aval, dans celle de l'exécution du contrat. L'encadrement de cette dernière est, en effet, classiquement négligé dans le droit de la commande publique, concentré sur la perfection procédurale de la phase de passation des marchés. C'est pourtant dans l'exécution des contrats, aussi, que les atteintes à l'intégrité peuvent se produire ou se manifester : pressions via les paiements, avenants bouleversant l'économie du marché, livraisons de travaux manifestement non conformes aux cahiers des charges, laxisme dans l'application des retenues et pénalités, etc. Or, à ce stade, la vigilance des usagers se révèle spécialement utile dans la collecte de preuves et leur communication.

Sur le plan législatif et institutionnel, les collectivités locales sont soumises au même *corpus* que l'État et les établissements publics. Les concessions sont réglées par loi du 1^{er} avril 2008. S'agissant des marchés publics, la réglementation manque de stabilité, avec neuf modifications au décret de 2002. Elle est aussi trop abondante, mais difficilement applicable. La réforme des

textes n'apparaît donc pas prioritaire, le *corpus* juridique étant jugé suffisant. L'application de la législation est en revanche très défailante (cf. encadré suivant).

Le travail de raffermissement, d'allègement et de rationalisation du système d'achat public a été entamé par le décret n° 6-23 du 23 mai 2011, avec la simplification des procédures d'autorisation et de passation pour les opérations d'urgence, la publication des résultats des appels d'offres sur le site web de l'observatoire national des marchés publics, et par affichage, le raccourcissement des délais, le passage du contrôle *a priori* au contrôle *a posteriori*, la mise à disposition de données sur l'exécution des marchés à travers le comité de suivi, etc. Un vaste et ambitieux projet de dématérialisation est mis en œuvre, soutenu par la République Corée du Sud, et dont il est beaucoup attendu en termes de meilleure transparence. D'autres actions de soutien au processus de réforme sont prodiguées par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'OCDE, et l'Union européenne.

En définitive, l'intégrité dans la commande publique en Tunisie pose trois grandes questions : la professionnalisation des acheteurs, l'accès à l'information juridique, la rationalisation de la gestion et des contrôles (qui rejoint l'impératif de proportionnalité). La Tunisie n'aurait pas besoin de grands bouleversements juridiques. Elle nécessiterait, en revanche, davantage de contrôles démocratiques. Ces derniers seraient à exercer par des contre-pouvoirs fonctionnant réellement et démocratiquement élus, avec toutes les libertés publiques, et notamment de presse. Dans ce cadre, une justice indépendante impliquerait le renforcement de voies de recours spécifiques, rapides et efficaces. Il faudrait donc institutionnaliser la concertation : les réformes réussies sont celles qui impliquent tous les acteurs.

L'ampleur du programme représente un défi certain. Toutefois, les débats, dont on s'est attaché à rendre compte, témoignent que le peuple tunisien possède, à la fois, les outils conceptuels et une vision claire des orientations à prendre. Partant, si la détermination politique se maintient, alors toutes les conditions sont réunies pour accomplir des progrès notables dans l'intégrité dans la commande publique.

Encadré n° 1

Les difficultés les plus graves dans l'application de la législation tunisienne des marchés publics

- La mauvaise planification des achats et l'insuffisance des études préalables de définition des besoins, pourtant nécessaires pour éviter que les cahiers des charges soient dévoyés. Les spécifications techniques sont souvent défailtantes, voire absentes, et pourraient être externalisées, ou faire l'objet d'une concertation transparente avec les acteurs du marché. Des opérateurs économiques se plaignent, d'ailleurs, du manque d'information sur les soumissions et proposent de réhabiliter les conférences préalables aux soumissions qui existaient. Des progrès sur l'ensemble de ces points permettraient d'éviter le fractionnement et les marchés de régularisation.
- La publication reste à améliorer (au moins pour le téléchargement des cahiers des charges, certains restant payants).
- L'allotissement est mal conçu, les acheteurs ignorent parfois certaines procédures.
- L'appel d'offre ouvert demeure la règle et le marché négocié l'exception, mais l'urgence est alléguée trop souvent sans justification.
- Les attestations sur l'honneur de non corruption passées et à venir, sont considérées comme vaines et à supprimer. Des entreprises suggèrent d'élargir, en contrepartie, la gamme des actes de corruption et la publicité des sanctions (inscription et mise en ligne des personnes corrompues, en mentionnant l'identité de l'entreprise, du dirigeant, le motif de la sanction et la sanction elle-même).
- L'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA) propose d'introduire une carte professionnelle attestant les capacités professionnelles et techniques, qui faciliterait grandement la phase de sélection des candidatures ; elle demande aussi la publication des programmes d'achat afin que les fournisseurs préparent leur participation.
- Le délai dans l'ouverture des plis suscite les soupçons, les entreprises réclament une ouverture immédiate. L'opacité des processus de sélection est critiquée, alors que la réglementation impose la

publication des résultats. De même, au sujet des motifs d'élimination des candidats malheureux, que les acheteurs ne sont généralement pas prêts à donner.

- Il y aurait lieu de réhabiliter l'analyse du rapport qualité/prix, plutôt que d'opter systématiquement pour l'offre la moins-disante, ce qui a appauvri la qualité des prestations. Cette approche est soutenue aussi par certains fournisseurs.

- Il serait envisageable de limiter le recours aux cautions, notamment pour les prestations intellectuelles. En effet, elles grèvent la trésorerie des entreprises, quand elles ne constituent pas un facteur d'exclusion. Il s'agit là, aussi, d'une question de confiance entre les parties au contrat de marché. D'où provient, également, la demande pressante d'une banque de donnée des entreprises, projet examiné par le gouvernement depuis plus d'un an

- Les retards de paiement aux fournisseurs sont monnaie courante. Le délai légal de 60 jours est souvent dépassé, et atteint jusqu'à 150 jours pour des marchés de produits noirs. Ces retards ne donnent pas lieu à l'application des pénalités de retard en contrepartie de l'inapplication des intérêts de moratoires.

II Les institutions de préservation de l'intégrité publique

Les principales institutions participant à la lutte contre la corruption sont de diverses natures. Celles de nature politique apparaissent en premier : l'Assemblée nationale constituante, en particulier, à travers sa commission de la réforme administrative et de la lutte contre la corruption, le gouvernement tunisien dans son ensemble, et le ministère chargé de la Gouvernance et de la lutte contre la corruption, le Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs et biens de l'État. Le ministère des finances (et en particulier ses directions générales de la comptabilité publique, des impôts et des douanes) et le Contrôle des dépenses publiques ont une place de premier ordre dans la lutte pour l'intégrité. La répression des atteintes à cette dernière est assurée par le ministère de la justice, et désormais prioritairement par son *pôle financier*. Le ministère de l'intérieur et la police nationale assurent la sécurité publique et la répression des infractions.

L'Instance nationale de lutte contre la corruption est une structure administrative, dans laquelle participe également la société civile. Les institutions et les corps de contrôle jouent également un grand rôle dans ce travail : la Cour des comptes ; la Cour de discipline financière ; le Haut comité du contrôle administratif et financier et les trois Comités de contrôle général des services publics, des finances et du domaine de l'État et des affaires financières, les Inspections générales ministérielles, et le Haut comité des marchés publics. La Banque centrale de Tunisie assume une fonction importante en raison des réglementations qu'elle produit, et de son action pour le recouvrement des avoirs acquis illicitement et de sa participation à la Commission de confiscation, recouvrement et gestion des fonds confisqués. Enfin, le Médiateur de l'administration assure un rôle d'interface entre les administrés et les ministres dans la dénonciation des affaires de corruption.

II-1) Le ministère pour la gouvernance et de lutte contre la corruption

Le rattachement du ministère pour la gouvernance et de la lutte contre la corruption à la présidence du gouvernement, envoie un message clair à l'opinion publique sur la volonté au plus haut niveau d'agir efficacement contre les atteintes à l'intégrité. Le département est dirigé par M. Abderrahmane Ladgham, Ministre chargé des affaires de malversation, et comprend 10 agents.

Il est responsable de :

- Arrêter les principales directives nationales anticorruption, ainsi que ses objectifs stratégiques ;
- Effectuer des évaluations détaillées sur l'intégrité, en vue de diagnostiquer la nature et l'ampleur de la corruption et identifier les secteurs de risques majeurs dans les sphères publiques, aussi bien que privées ;
- Rédiger des propositions législatives de sorte à renforcer le système national d'intégrité ;
- Simplifier les cadres réglementaires nationaux et institutionnels, afin de les rendre conformes aux conventions internationales et meilleures pratiques dans le domaine ;
- Promouvoir et diffuser la culture de l'intégrité et de la transparence dans les affaires publiques, en engageant la société civile par le biais des consultations politiques, de l'élaboration de programmes éducatifs et la mise en place de formations pour les fonctionnaires, ainsi que de campagnes de sensibilisation destinées aux citoyens ;

- Collaborer avec les divers mécanismes d'examen internationaux et superviser la mise en œuvre des différentes conventions anticorruption dont le pays est signataire.

Depuis sa création, ce ministère s'est montré particulièrement actif, en proposant des textes réglementaires, suscitant des débats nationaux et des coopérations internationales, en travaillant à l'établissement d'une politique nationale d'intégrité. Il a aussi impulsé l'action de l'administration dans le sens de la préservation de l'intégrité et du combat contre les conséquences des malversations. On observera, toutefois, qu'au regard des missions qui lui sont confiées, les moyens humains et matériels du ministère semblent faibles, notamment, lorsqu'il s'agit de dialoguer avec des administrations de tradition régaliennne, pourvues de moyens bien plus considérables.

II-2) Les organes de prévention, de concertation et de dénonciation

A- Le Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs et biens de l'État et l'Instance nationale de lutte contre la corruption

1 - Le Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs et biens de l'État

Les pouvoirs publics nationaux sont conscients de la prolifération d'instances, départements et services qui travaillent sur le même objet. C'est pourquoi, ils ont créé⁵ le Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs de l'État⁶ et lui ont confié la coordination de l'action publique dans ce domaine. Ce conseil veille à éviter l'éparpillement de l'action des commissions et instances responsables de la lutte contre la corruption et du recouvrement des biens et avoirs mal acquis. Il assure le suivi du programme gouvernemental dans ce domaine, propose des solutions à même d'aplanir les difficultés auxquelles font face les organes et les structures concernés et favorise la coordination entre eux. Il suggère, également, des mécanismes juridiques assurant le bon fonctionnement des commissions et des structures intervenant dans ce domaine. Il est présidé par le chef du gouvernement provisoire, le ministre chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption occupant la vice-présidence. Les ministres de la justice, de l'intérieur, des affaires étrangères, des finances, des droits de l'homme et de la justice transitionnelle et le ministre des domaines de l'État et des affaires foncières y participent.

Le Conseil comprend, également, le président de l'Instance nationale de lutte contre la corruption, le président de la commission nationale de recouvrement des avoirs mal acquis et détournés à l'étranger, le président de la Commission nationale de confiscation des fonds et biens mobiles et fonciers et le président de la Commission nationale de gestion des fonds et biens confisqués ou restitués à l'État. L'organe accueille également cinq membres de l'Assemblée nationale constituante et un représentant de la société civile, avec la possibilité de faire appel à des experts.

2 - L'Instance nationale de lutte contre la corruption

L'Instance nationale de lutte contre la corruption est un organe indépendant, issu de la société civile⁷. Mise en place par l'article 12 du décret-loi 2011-120 du 14 novembre 2011, elle a remplacé la Commission nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation⁸. Celle-ci réceptionnait les doléances, et enquêtait sur les affaires de corruption ayant eu lieu à partir de 1987. Elle était, également, responsable de l'élaboration de l'orientation future de la lutte contre la corruption.

⁵ Décret n° 1425 du 31 août 2012.

⁶ <http://anticor.tn/index.php?id=69&L=0>

⁷ Décret-loi du 14 novembre de 2011.

⁸ Elle a été mise en place en février 2011.

L'Instance nationale de lutte contre la corruption est dirigée par un président et son conseil compte 30 membres :

- 7 représentants des corps de contrôle ;
- 3 de la justice (un de l'ordre judiciaire, un de l'administratif et un du financier) ;
- 2 représentants de la presse et des moyens de communication ;
- des représentants de la société civile ;
- et des techniciens.

L'instance dispose aussi d'un Comité d'investigation et prévention qui traite les dossiers individuels de corruption. Il est formé de 10 personnes nommées en considération de leurs compétences en la matière, par décret du Premier ministre, pour 6 ans, non renouvelables.

L'Instance propose des politiques de lutte contre la corruption, 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 le contact entre acteurs, et diffuse une culture anticorruption. L'instance a, également, le droit de solliciter des informations des banques et l'administration pour ses investigations. Elle n'a, en revanche, pas le droit d'investiguer, dès lors, qu'une procédure de justice est en cours sur une affaire.

Elle a deux horizons temporels : d'une part, à long terme, elle œuvre au changement des mentalités et des institutions informelles qui soutiennent la corruption. D'autre part, au jour le jour, elle lutte contre la corruption au moyen d'investigations et de dénonciations.

Dans sa mission d'impulsion du changement des mentalités, l'Instance a établi une récompense pour le meilleur travail de recherche sur la corruption en Tunisie, œuvré à l'introduction de l'étude de la corruption à l'école et à l'Institut supérieur de la magistrature (ISM).

L'Instance fournit un effort considérable dans le traitement de 8000 affaires individuelles relatives à des soupçons d'actes de corruption ; elle a transmis 200 dossiers à la justice. Cette mission, dont les conséquences pénales et civiles pour les personnes mises en cause sont graves, soumet l'Instance à des pressions, parfois très fortes.

Pour le moment, l'instance éprouve des difficultés à s'imposer en tant qu'institution : elle ne peut, en dehors des membres de ses organes, que s'appuyer sur 10 agents administratifs et des volontaires, qui ne bénéficient pas d'une protection statutaire suffisante, alors qu'ils remplissent des fonctions quasi-judictionnelles. Bien qu'ayant participé à la préparation de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, elle souffre du manque de cadre institutionnel. La législation ne précise pas assez ses missions, et surtout ses pouvoirs, notamment envers l'administration. Pour pallier ces carences, l'Assemblée nationale constituante envisagerait de l'inscrire dans la constitution et lui donner un statut d'indépendance.

L'organisation de l'institution constitue la priorité du Président de l'Instance. Elle nécessiterait d'établir ses procédures pour le traitement de ses rapports, les dénonciations qu'elle reçoit, les flux de documentation, etc. Elle devrait aussi créer un système de ressources humaines moderne et efficient. Cela signifierait de disposer d'un bon programme de recrutement et de sélection du personnel, procéder à la définition des fonctions des agents, l'évaluation de la performance, la mise en place de mécanismes de discipline interne, etc. Un guide d'organisation serait aussi fort utile pour l'Instance. Elle souhaiterait, par ailleurs, étudier les meilleures pratiques internationales dans la formation de techniciens et experts dans la lutte contre la corruption. Pour ce faire, il serait envisageable qu'elle se rapproche d'organisations internationales, telles l'OCDE, l'Union européenne, ou de réseaux associatifs, tels ANCHORAGE-net, qui lient des Agences Anti-corruption.

Les relations de l'Instance avec la justice ne sont pas aisées. En effet, environ 25 % des cas de corruption dénoncés affectent des juges. Ce qui ne manquerait pas de jeter la suspicion sur l'institution, il importerait, dès lors, de veiller jalousement à éviter tous les comportements qui seraient de nature à laisser croire que des possibles conflits d'intérêts affectant des magistrats resteraient sans sanction. Par ailleurs, l'Instance ne reçoit aucune information du parquet relativement aux suites réservées à ses dénonciations. S'il est naturel que le ministère public demeure maître de l'opportunité des poursuites, néanmoins, celui-ci pourrait informer périodiquement et de manière générale, l'Instance de l'état des dossiers qu'elle lui a transmis.

Il serait, également, souhaitable que l'Instance puisse s'appuyer le plus largement possible sur la société civile et qu'elle entretienne avec elle le plus large dialogue. Toutefois, dans certaines conditions, par exemple, pour les nominations des membres de son conseil, il serait bon qu'elle ait une connaissance plus approfondie de certaines organisations non gouvernementales. Ce qui n'est pas toujours le cas en raison, en particulier, de leur création récente, et parfois de leurs expériences limitées. Il serait donc utile pour l'Instance d'établir une procédure claire et précise de sélection des ONG participant dans son conseil ou ayant des liens étroits avec elle. Cette procédure prévoirait, par exemple, l'obligation de fournir des éléments sur la représentativité des ONG, l'historique de leurs activités, et des informations sur l'identité et l'honorabilité de leurs dirigeants.

Enfin, l'Instance devrait renforcer son action envers les entreprises, en vue de promouvoir leur responsabilité sociale.

Encadré n° 2

Typologie des agences de lutte contre la corruption dans le monde

Selon des informations de 2008, il y avait dans le monde environ 98 institutions spécialisées dans la lutte contre les corruptions, regroupées en quatre types principaux :

1. *Les agences anticorruption spécialisées dans la prévention.* Elles ne disposent pas de pouvoirs d'enquête et de l'autorité judiciaire. Leurs missions sont de sensibiliser, d'éduquer et mettre en œuvre des lois et des politiques publiques. Ce modèle prévaut dans des pays tels que l'Arménie, l'Algérie, l'Azerbaïdjan, la France et le Pérou.
2. *Les agences anticorruption spécialisées dans la répression.* Elles disposent du droit d'investigation et poursuite ; elles ont parfois des structures de recherche, et de petites unités de prévention. Parmi les États qui ont adopté ce modèle, on compte l'Afrique du Sud, la Belgique, la Croatie, le Kenya, le Nigeria, la Norvège, la Roumanie et le Vietnam. En Amérique latine, l'instance chilienne privilégie l'investigation plutôt que les mesures préventives.
3. *Les agences anticorruption de prévention et de répression.* L'archétype de ce modèle est représenté par la Commission indépendante contre la corruption de Hong Kong et le Bureau anticorruption de Singapour. Ces institutions sont reconnues comme une référence des bonnes pratiques dans ce domaine. L'Australie, le Botswana, l'Indonésie, la Jordanie, la Lettonie, la Lituanie, Madagascar, la Mongolie, les Maldives, Timor-Leste et l'Ouganda ont également choisi ce modèle. En Amérique latine, ce modèle est partiellement suivi en Colombie, Argentine et Équateur.
4. *Les agences anticorruption hybrides.* Ainsi, la Géorgie possède un Conseil consultatif et des bureaux spécialisés dans le domaine de la répression, et non une seule entité qui réunirait trois fonctions : la prévention, de l'éducation et de la répression. Au Brésil, la lutte contre la corruption incombe principalement à la *Controladoria Geral da União* (Contrôle général de l'Union) qui assume des missions de contrôle et prévention. La lutte contre la corruption implique également d'autres organismes publics, y compris le procureur général ou le médiateur.

Source : initiative de projet de décret modifiant et ajoutant aux articles 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 et 122 de la constitution politique des États-Unis du Mexique – Sénat de la République du Mexique.

Description de certaines institutions de lutte contre la corruption dans le monde

Hong Kong : Commission indépendante contre la corruption.

Créée en 1974, elle a un mandat, fondé sur trois piliers : la répression, l'éducation et la prévention. Elle bénéficie de larges pouvoirs d'enquête, y compris des mesures telles que la confiscation des biens et des passeports. Elle a été une réponse à une convergence inhabituelle de facteurs : une forte volonté politique, des ressources suffisantes, 98 % de soutien populaire, une bonne organisation et une stratégie cohérente.

Singapore: Bureau of Investigation on Corrupt Practices (CPIB).

Établi en 1960, il assure les investigations sur le suspect, sa famille, et examine leurs états financiers. Il appelle aussi à comparaître et arrête les suspects. La loi est particulièrement sévère dans ses peines : quiconque offre, accepte ou obtient un pot-de-vin peut être condamné à une amende allant jusqu'à 100.000 dollars et à cinq ans d'emprisonnement.

Indonésie : Commission pour l'éradication de la corruption (KPK).

Elle a des fonctions de prévention, d'éducation, de recherche et de poursuites. En seulement cinq ans, elle a obtenu un taux très élevé de condamnation contre les hauts fonctionnaires dans toutes les branches de l'administration d'Indonésie.

Afrique du Sud : Forum Anticorruption d'Afrique du Sud (NACF).

Il est composé de représentants du gouvernement, de la société civile et le secteur privé (10 délégués). La loi créant le NACF est très précise dans l'établissement des infractions individuelles et inclut la protection des dénonciateurs et des incitations aux témoins et aux plaignants. Bien qu'elle soit un forum de consultation, et non une institution spécialisée, cette instance a favorisé une évolution remarquable de la législation de lutte contre la corruption dans le secteur public et privé.

Australie : Commission Indépendante contre la corruption (NWSICAC).

Elle dispose de pouvoirs d'investigation, prévention (par le biais de propositions de politiques publiques) et de l'éducation. Elle est indépendante du gouvernement. Ses pouvoirs d'enquête comprennent la recherche, l'écoute électronique, le droit de convoquer à des auditions publiques et privées et d'exiger une déclaration de toute personne. Tous les agents publics doivent lui signifier les actes de corruption dont ils ont connaissance. Il existe plusieurs agences locales. Au niveau national, se trouve la Commission pour l'intégrité dans l'application des lois (*Law enforcement*), qui étudie et combat la corruption dans les services de sécurité (Ministère de la justice, des douanes et de la police). Elle étend sa compétence sur les fonctionnaires et les particuliers dans leurs relations avec les organismes publics.

Géorgie : Conseil de Coordination des politiques anticorruption et Bureau anticorruption.

Le Conseil se compose du président et de onze membres, fonctionnaires ou représentants de la société civile. Sa fonction est de veiller au programme de lutte contre la corruption et formuler des recommandations. Le Bureau anticorruption est responsable de la mise en œuvre des recommandations et du traitement des atteintes individuelles à la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans la fonction publique. La division de recherche du Parquet poursuit les délits de corruption et dispose de l'autonomie en la matière.

Brésil : Conseil de la transparence publique et lutte contre la corruption du contrôleur général de l'Union (Controladoria-Geral da União).

Créé en 2003 et renouvelé en 2006, il assume de fonctions de surveillance, contrôle et disciplinaires. Son bureau du médiateur reçoit, examine et dirige les plaintes et formule des recommandations. Le Conseil de la transparence publique et lutte contre la corruption, confié au Contrôleur, est composé de 10 fonctionnaires et des représentants de 10 organisations de la société civile. Il est également lié à d'autres organismes publics, y compris le procureur général, le département du recouvrement des avoirs et de la coopération juridique internationale du ministère de la justice. Le Brésil montre aussi une forte volonté politique de lutter contre la corruption.

Chili : Unité spéciale anticorruption du ministère public.

Ses fonctions concernent le conseil, la coordination, la formation et les actions internationales. Elle a engagé des poursuites pour des actes de la corruption contre des ministres et des hauts fonctionnaires qui ont été sanctionnés.

Source : initiative de projet de décret modifiant et ajoutant aux articles 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 et 122 de la constitution politique des États-Unis du Mexique – Sénat de la République du Mexique.

B - Le Médiateur administratif de Tunisie

Créé par la loi 13-15 du 10 décembre 1982, le médiateur administratif est nommé discrétionnairement par le président de la République, auprès duquel il exerce ses fonctions, pour cinq ans, renouvelables. Il ne peut pas être démis de ses fonctions. Il constitue un établissement public administratif. Les textes l'ont habilité à intervenir dans les affaires uniquement administratives, concernant les personnes physiques et morales. Sa compétence s'étend donc aux affaires relevant des services de l'État, des collectivités publiques locales, des établissements publics à caractère administratif, des entreprises publiques et de tous les organismes investis d'une mission de service public. Il reçoit les requêtes des citoyens lésés par une décision, une omission, une « injustice » de l'administration. Le recours du citoyen est direct et vise un intérêt qui lui est personnel et ne saurait concerner une instance judiciaire en cours. Le médiateur est donc privé du pouvoir d'autosaisine.

Il revient à tous les ministres de désigner un correspondant du médiateur, lié à leurs cabinets, en mesure de contribuer à la recherche d'une solution au plus haut niveau. Il leur revient de fournir toutes les informations nécessaires au règlement des affaires qui lui sont communiquées par le médiateur. Le secret professionnel n'est pas opposable à ce dernier. Les corps de contrôle, procèdent à sa demande, à toutes enquêtes et vérifications.

Le médiateur peut formuler toutes sortes de recommandations aux services concernés par les requêtes dont il est saisi. En 2010, il avait 3000 dossiers ouverts et recevait 7000 visiteurs par an.

Il établit un rapport annuel, publiquement diffusé sous forme de résumé et adressé, dans sa totalité, au seul chef de l'État. Il a aussi le pouvoir de rédiger des rapports spéciaux. Dans ces documents figurent des recommandations (environ 100 sur 20 ans). Malgré son rattachement au président de la République, le médiateur ne recevait pas d'instructions de lui. Il assistait, également, au conseil des ministres dans lequel son rapport annuel était examiné.

Face au grand nombre de demandes dont il est saisi, les moyens du médiateur sont, en réalité insuffisants, d'autant plus que son autonomie financière et administrative reste limitée. Son budget est rattaché pour ordre à celui de la présidence de la République, et ses agents sont des fonctionnaires détachés. Depuis sa création, il a établi des délégués régionaux. 24 personnes travaillent au siège, avec quatre chargés de secteur, et quatre personnes dans chaque région.

Le médiateur et la corruption

Selon les textes, le médiateur n'a pas compétence sur les affaires de corruption. Il a, cependant, spontanément transmis les requêtes dénonçant ce type de dossiers au ministre compétent et informé de cette transmission le dénonciateur. Il n'assure, par ailleurs, aucun suivi de la plainte. Le ministre saisi transmet le dossier au conseil juridique du gouvernement, qui est responsable de le signaler au procureur de la République.

On observera que la transmission ainsi faite ne protège pas l'anonymat du dénonciateur, qui ne bénéficie d'aucune protection. Il serait, dès lors, opportun de réfléchir à la possibilité pour le médiateur de l'administration de signaler au procureur de la République l'affaire concomitamment qu'il opère la communication au ministre compétent. De plus, un

mécanisme, qui sur la demande du dénonciateur, lui permette de conserver son anonymat, serait à examiner.

Enfin, de façon plus générale, il serait opportun de moderniser cette institution sur le modèle des ombudsmans européens.

II-3) Les organes de contrôle administratif et financier

Le système de contrôle *a posteriori* en Tunisie se caractérise par la multitude des structures chargées du contrôle financier et de la gestion des différentes administrations publiques. *La Cour des comptes*, instance supérieure externe et juridiction financière, veille à la bonne gouvernance des finances publiques. A côté d'elle, se trouvent trois *grands contrôles généraux*, organes de l'administration, à compétence très étendue : celui des Services publics (CGSP)⁹, celui Général des finances (CGF)¹⁰ et celui des domaines de l'État et des affaires foncières (CGDEAF)¹¹. Ils relèvent respectivement du premier ministre, de celui des finances et de celui des domaines de l'État et des affaires foncières. Ils assurent le contrôle des comptes et de la gestion des structures publiques. Enfin, des inspections spécialisées ont ressort sur les services de chaque ministère. Ces trois contrôles généraux ont eu un rôle très important dans les investigations sur la corruption et les malversations diligentées à la suite de la chute de l'ancien régime.

*Le Haut comité de contrôle administratif et financier (HCCAF)*¹² est, quant à lui, chargé de garantir la coordination des programmes d'intervention des différents corps de contrôle et le suivi des observations et recommandations formulées dans les rapports de ces différents organes. Il est rattaché à la présidence de la République. Il a également été désigné par l'État tunisien « point de contact » pour les autres États Parties à la convention des nations unies contre la corruption¹³. Et il a participé activement, en relation avec l'Instance nationale de lutte contre la corruption, aux investigations destinées à déterminer les faits de corruptions commis sous l'ancien régime.

Le décret n° 623 du 23 mai 2011, a, par ailleurs, confié à la *commission supérieure des marchés* le contrôle des marchés publics.

Le *contrôle d'État* assure, de son côté, le contrôle *a priori* et concomitant pour l'État propriétaire ou actionnaire dans les entreprises publiques. Enfin, le *Contrôle des dépenses publiques* ne sera que cité dans ce rapport.

A- Les contrôles généraux de l'administration et les inspections départementales

1 - Les contrôles généraux de l'administration bénéficient de statuts formellement protecteurs et de pouvoirs étendus, mais ont été empêchés de remplir pleinement leurs missions

Les trois contrôles généraux exercent des fonctions très proches, avec des méthodes et des statuts semblables. Ils ont, en réalité, des compétences horizontales, et sont habilités à contrôler les services de l'État, les collectivités locales, les entreprises et établissements publics et tous les organismes recevant directement ou indirectement des participations ou des contributions de l'État ou des collectivités. Ils ont également des compétences

⁹ Décret 82-6 du 5 janvier 1982.

¹⁰ Décret 82-7 du 5 janvier 1982.

¹¹ Décret n°90-1070 du 18 juin 1990.

¹² Loi n°1993-50 du 3 mai 1993.

¹³ Article 6 de la convention des Nations Unies contre la corruption : « Organe ou organes de prévention de la corruption : ...3. Chaque État Partie communique au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le nom et l'adresse de l'autorité ou des autorités susceptibles d'aider d'autres États Parties à mettre au point et à appliquer des mesures spécifiques de prévention de la corruption. »

consultatives sur les projets de lois et règlements. Leurs méthodes de travail sont largement communes. Ils bénéficient aussi de statuts très protecteurs, destinés à leur garantir la plus grande autonomie dans l'exercice de leurs fonctions.

Ils se caractérisent, aussi, par leur recrutement d'élite, (parmi les premiers au classement de sortie du cycle supérieur de l'École nationale d'administration), leurs effectifs réduits. Traditionnellement, leurs membres sont, par ailleurs, appelés à occuper de très hautes fonctions de contrôle et de direction dans l'administration et l'État tunisiens.

Malgré leurs compétences et statuts, les trois contrôles généraux estiment avoir été empêchés de remplir leurs missions par l'ancien régime. En effet, ils n'étaient pas juridiquement maîtres de leurs programmes de contrôles qui étaient établis par leurs autorités de rattachement. Si bien que leurs contrôles excluaient systématiquement les secteurs à risques de corruption ou malversation. Parfois, par exemple, ils étaient autorisés à effectuer un contrôle sur une entreprise où des opérations de corruption avaient lieu, mais la lettre de mission, signée par le président de la République ou le ministre de rattachement, excluait expressément du contrôle telle ou telle activité, comme les marchés passés par la collectivité, et où avaient lieu les actes de corruption. De même, les contrôles dans les ministères de souveraineté (défense, intérieur) étaient assez largement interdits. De plus, les rapports que ces corps rendaient, dans lesquels étaient signalés des irrégularités, et étaient adressés à leurs autorités de rattachement, restaient confidentiels et sans suite. Le statut particulier du corps, ne garantissait pas plus une protection suffisante et efficace face aux très fortes pressions dont ils étaient l'objet.

Dès lors, la question du sens de ces corps de contrôle pourrait se poser. La proposition a également été formulée de fusionner les trois contrôles généraux en une seule entité, bénéficiant de toutes les garanties d'indépendance requises pour exercer, en toute autonomie, les missions qui lui seraient dévolues par la législation.

2 - Un contrôle général unique et renouvelé

Les exemples étrangers, notamment européens, montrent la nécessité pour l'administration de disposer de corps à même d'effectuer des contrôles administratifs internes des comptes et de la gestion des structures publiques, tant de régularité que de qualité et d'efficacité. Dans les pays européens qui bénéficient de ce type de corps, la tendance est de les renforcer, dans leurs compétences, méthodes de travail, moyens, statuts. Ils constituent des instruments de renforcement de la démocratie et de l'État de droit. Ils veillent sur la bonne gestion, la responsabilité des agents publics et leurs obligations de rendement des comptes.

En raison de la très grande qualité de leurs membres, de leurs expériences et savoir-faire, et des services éminents qu'ils peuvent rendre à l'État et au peuple tunisiens, les contrôles généraux seraient à renouveler.

B - Le contrôle d'État

Le contrôle d'État assure le contrôle *a priori* et concomitant pour le compte de l'État propriétaire ou actionnaire dans les entreprises publiques. Les membres de ce corps, les contrôleurs d'État, sont des fonctionnaires en activité, placés auprès des entreprises publiques et rattachés au premier ministre, exerçant une mission de contrôle général. Leurs fonctions se déclinent en trois : contrôle au sens étroit, information, et conseil et assistance¹⁴. Ils assurent, d'une part, le contrôle des opérations susceptibles d'avoir une répercussion financière sur l'entreprise. D'autre part, ils veillent, notamment, au respect des obligations mises à la charge de l'entreprise contrôlée, à l'application des décisions prises par ses organes

¹⁴ La loi n° 89-9 du 1er février 1989, relative aux participations et aux entreprises publiques a créé le contrôle d'État et l'a confié à un corps unique, celui des contrôleurs d'État, rattaché, depuis la loi n° 96-74 du 29 juillet 1996 et du décret n° 96-1225 du 1^{er} juillet 1996, modifiant et complétant le décret n°96-270 du 14 février 1996 portant organisation du ministère du développement économique, au premier ministre.

délibérants concernant le suivi de son fonctionnement et l'évolution de sa situation. À cet effet, les contrôleurs d'État doivent, pour l'exécution de leur mission, demander communication et à prendre connaissance sur place de tous les documents du livre et financiers¹⁵. Ils sont régulièrement convoqués aux réunions des organes délibérants et donnent leurs avis sur les questions inscrites à l'ordre du jour. Leurs avis portent, en particulier, sur le budget prévisionnel de l'entreprise ainsi que sur les contrats-programmes. Les contrôleurs d'État doivent aussi, informer régulièrement les autorités de tutelle par des notes, des rapports trimestriels et des rapports annuels sur la marche de l'entreprise et l'évolution de sa situation financière, de l'état d'exécution des budgets d'exploitation et d'investissement, des contrats-programmes et des perspectives de son développement. Ainsi, le contrôleur a vocation à tout voir et tout savoir.

Sur le plan temporel, le contrôleur d'État exerce un contrôle permanent, il intervient à la fois *a priori* et même *a posteriori*. Membre de la commission des marchés de l'entreprise et participant à ce titre, à ses délibérations et ayant pouvoir d'approbation, il est, à la fois, contrôleur et gestionnaire. Il ne dispose en principe que d'une voix consultative au sein des organes délibérant de l'entreprise, mais bénéficie également des pouvoirs qui lui sont délégués par le ministre, du visa et de l'approbation préalable de certaines décisions. Il jouit d'un pouvoir d'orientation et suivi de l'exécution des recommandations de la Cour des comptes et des corps de contrôle.

Le contrôle d'État compte environ 40 contrôleurs permanents en activité, dirigés par le chef du corps. Ils sont chargés de veiller sur environ 210 entreprises publiques produisant une part importante du produit national du pays. Mais, environ 1600 entreprises à participations publiques existent. En effet, la loi n° 89-9 du 1^{er} février 1989 a établi une liste réduite d'entreprises publiques. Les filiales et sous-filiales échappent donc au contrôle d'État. Or, ces dernières permettent le développement de comportements déontologiquement critiquables, et parfois le versement de rémunérations plusieurs fois supérieures aux limites fixées pour les entreprises sous contrôle et le bénéfice d'avantages en nature considérables. Par ailleurs, les recrutements de leurs personnels ne sont pas soumis aux dispositions du droit public. De façon générale, le recrutement des dirigeants des entreprises publiques dépend totalement de la discrétion du gouvernement, ce qui a laissé parfois cours à certaines pratiques clientélistes. Les administrateurs nommés par l'État aux conseils d'administration des entreprises publiques ne sont, par ailleurs, pas tenus en cette seule qualité d'établir une déclaration de patrimoine.

Il serait, aussi, à noter, certaines défaillances antérieures dans les organes de gouvernance des entreprises publiques. Par exemple, les représentants de l'État au conseil d'administration n'accomplissaient pas, sur instruction ministérielle, pleinement leurs missions légales en s'absentant des séances des conseils d'administrations, ou en ne prenant pas part aux votes, lorsque les affaires traitées étaient juridiquement critiquables et source de corruption. Dans ces cas, ils pouvaient, également, manquer à leur devoir d'information de l'administration en n'établissant pas un rapport sur les décisions prises.

Ce rapport d'évaluation du cadre d'intégrité ne porte pas sur la gestion des entreprises publiques tunisiennes. Ses rédacteurs observent, toutefois, que le corps du contrôle d'État est un instrument essentiel dans la surveillance de ces dernières. Une réflexion serait donc à conduire sur les moyens de renforcer l'autonomie et la capacité de ses membres à résister aux fortes pressions indues. Les pouvoirs publics pourraient envisager une refonte de leur statut garantissant leur situation personnelle et leur présence dans l'entreprise contrôlée. Une plus grande place à la collégialité pourrait aussi être donnée à la gestion des carrières qui ne dépendrait plus uniquement du chef de corps. Enfin, la place du corps du contrôle d'État serait à penser parallèlement à celui du contrôle des dépenses publiques. La recherche de

¹⁵ Le contrôleur d'État surveille également les recettes, les bilans, les comptes d'exploitation et les pertes et profits, les bénéfices, les tarifs, les marchés et conventions, et de manière générale tous les acte ou opération susceptibles d'avoir une quelconque incidence financière directe ou indirecte sur l'entreprise.

rapprochements entre ces deux corps, ayant des missions proches serait à étudier. Enfin, son rôle d'information du parlement et du public resterait à améliorer.

II.4) La Cour des comptes et la Cour de discipline financière

Deux juridictions de nature financière ont des rôles très importants dans le maintien de l'intégrité : la Cour des comptes et la Cour de discipline financière.

A- La Cour des comptes

La Cour des Comptes est une institution supérieure de contrôle des finances publiques. Elle est rattachée, administrativement, au premier ministre. L'article 69 de la constitution du 1^{er} juin 1959 détermine que la Cour et le Tribunal administratif forment le Conseil d'État, juridiction administrative.

1 - Organisation et moyens de la Cour des comptes

La Cour des comptes comprend des chambres centrales et des chambres régionales¹⁶. Les chambres centrales¹⁷ exercent les attributions dévolues à la Cour à l'égard des organismes soumis à sa juridiction, son contrôle ou son appréciation suivant une répartition fixée par le Premier président après consultation de l'assemblée plénière de la Cour.

Quatre chambres régionales, siégeant à Sousse, Sfax, Gafsa et Jendouba, ont été créées par le décret qui fixe la compétence territoriale de chacune d'entre elles. Elles exercent les attributions dévolues à la Cour des Comptes à l'égard des autorités administratives régionales et locales et des établissements et entreprises publics, ainsi que de tous organismes quelle que soit leur dénomination dans lesquels l'État, les collectivités locales, les établissements et entreprises publics détiennent une participation en capital, et dont le siège principal se trouve dans le ressort territorial de la chambre régionale.

Le personnel de la Cour des comptes est de 250 agents, dont 96 sont des magistrats «auditeurs», répartis dans 13 chambres. Un accord de jumelage entre la Cour des comptes tunisienne, d'une part, et la Cour des comptes française et le Tribunal des comptes portugais, d'autre part, est en cours.

2 - Missions de la Cour des comptes

La Cour des comptes exerce un contrôle juridictionnel permanent sur les comptes des comptables publics. Elle effectue d'une manière indépendante un contrôle externe *a posteriori*, suivant une procédure contradictoire. Elle réalise différents contrôles sur les organismes entièrement ou partiellement financés sur des fonds publics, qu'ils soient au niveau central, régional ou local, et que leur statut soit public ou privé. Elle entreprend des contrôles évaluatifs sur des programmes ou stratégies nationales dans divers secteurs du développement socio-économique.

La Cour des comptes examine les comptes et la gestion de l'État, des collectivités locales, des établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que ceux de tous organismes, quelle que soit leur dénomination, dans lesquels l'État, les régions et les communes détiennent une participation à leur capital, ce qui inclue les entreprises publiques et les organismes privés bénéficiant d'une aide publique.

La Cour des Comptes relève les irrégularités et en établit un rapport circonstancié. Le ministère public près la Cour des comptes, quant à lui, saisit le procureur de la République de toute irrégularité de nature pénale constatée.

¹⁶ Loi n° 68-8 du 8 mars 1968. L'organisation de la Cour des comptes est fixée en vertu des articles 10 à 23 de cette loi, telle qu'elle a été modifiée et complétée par les textes subséquents, et notamment la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008.

¹⁷ Les Chambres centrales ont été fixées au nombre de 9 par le décret n° 2011-2402 du 29 septembre 2011.

Elle a aussi le devoir d'informer l'exécutif, le parlement, et l'opinion publique. Mais jusqu'à la Révolution, le parlement n'employait que de manière très parcellaire les travaux de cette institution. Juridiquement, par ailleurs, la Cour devrait assurer le suivi de son rapport, mais elle ne le fait que de façon insuffisante.

La Cour des comptes est une institution supérieure de contrôle. Tous les rapports établis par les contrôles généraux et les inspections lui sont communiqués. Le programme de travail qu'elle établit s'impose aux autres organes de contrôle administratif et financier. Elle participe, aussi, au Haut comité du contrôle administratif et financier.

La Cour reçoit, par ailleurs, le dépôt des déclarations de patrimoine, mais sans effectuer le contrôle du contenu de celles-ci. Elle a, enfin, assuré le contrôle du financement de la campagne en vue de l'élection à l'Assemblée constituante tunisienne. Les moyens humains et aussi matériels de la Cour s'avèrent, cependant, insuffisants pour remplir parfaitement toutes ses missions, notamment celles relatives aux déclarations du patrimoine.

3 - Évolutions envisageables de la Cour des comptes :

Après la Révolution, il a été vivement critiqué à la Cour de ne pas avoir constaté les malversations subies par les institutions publiques, notamment en ce qui concerne les opérations de privatisation des entreprises publiques, la gestion des budgets des ministères, et particulièrement, la gestion de la présidence de la République. Cela d'autant plus que la compétence technique des membres de la Cour est reconnue. Les critiques n'ont, cependant, pas porté sur l'intégrité personnelle des membres de la Cour, ni sur l'utilité d'une telle institution dans une démocratie moderne, où les principes de transparence et de responsabilité ont un rôle essentiel. Un consensus demeure, par ailleurs, dans le pays sur la nécessité de disposer d'un instrument de diffusion de la bonne gouvernance, la reddition des comptes, la promotion de l'intégrité et la préservation des deniers de la communauté nationale, conformément aux principes internationaux,

Depuis un an et demi, la Cour s'est pleinement engagée dans la lutte pour l'intégrité. Elle a très activement participé aux investigations destinées à découvrir les réseaux occultes, liés à la prédation financière et aux pratiques de clientélisme, qui ont causé des dommages considérables au sein de la fonction publique et de l'État. Elle a également procédé, pour la première fois, à la publication intégrale de ses rapports annuels.

Perspectives

La Cour des comptes devrait poursuivre son évolution. Elle mettrait ainsi son potentiel et son savoir-faire, en relation avec le contrôle de la performance des ordonnateurs, la planification stratégique, l'analyse des risques et les audits, au service des objectifs de la démocratie. Elle répondrait de la sorte aux aspirations des citoyens. Elle s'inscrirait dans les principes d'un meilleur gouvernement, d'objectivité, d'impartialité et de neutralité.

Il en résulterait qu'une réflexion plus approfondie sur le statut, les missions et les moyens de la Cour s'imposerait. Nombre de cours financières étrangères, ayant des missions homologues à celle de l'instance tunisienne, bénéficient d'un statut constitutionnel. Il est indiscutable que cela les renforce, notamment dans leur indépendance, face au pouvoir politique, et leur permet de mieux remplir leurs missions. Il reviendrait au constituant tunisien de donner un tel statut à la Cour, en accompagnant le mouvement international. Il participerait aussi à la modernisation du système de contrôle en Tunisie. Une telle évolution serait très fortement recommandée.

Si la Cour des Comptes bénéficiait d'un statut constitutionnel, qui pourrait aussi la rattacher directement au Parlement, une loi organique¹⁸ préciserait son statut et ses attributions. Elle garantirait son indépendance organique et financière, et accorderait à ses membres un statut plus protecteur qu'aujourd'hui. L'indépendance, la professionnalisation, la formation, et une

¹⁸ La future constitution pourrait créer ce type de lois.

certaine forme de spécialisation fonctionnelle des magistrats seraient promues. Dans un premier temps, les fonctions de contrôle, plutôt que d'évaluation des politiques publiques, vu le taux de corruption, seraient privilégiées.

Auxiliaire de premier ordre du Parlement, certaines séances de celui-ci, seraient réservées à l'audition de la Cour des comptes, dont le rapport serait public et soumis au Parlement, qui l'examinerait en séance plénière. En contrepoint, et sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs, puisque la Cour lui serait rattachée, celle-ci pourrait examiner le budget de fonctionnement du Parlement, comme des institutions similaires le font, telle celle du Portugal.

La Cour assurerait de façon systématique la mise en œuvre des mesures contenues dans ses rapports particuliers et dans son rapport annuel.

Il serait aussi souhaitable que la Cour mette en place une vraie politique d'information et de communication, afin de rendre accessible aux citoyens de façon simple, ses travaux et leurs résultats.

La conservation - et surtout le contrôle - des déclarations de patrimoine des élus est une charge très lourde pour cette juridiction, qui n'a pas tous les moyens de l'assurer et qui ne se rattache pas naturellement à ses missions. C'est pourquoi, il serait opportun, d'abord, de procéder à l'évaluation approfondie de cette procédure au regard des différents modèles existants, et en tenant compte des travaux des différentes organisations sur cette question, notamment, ceux actuellement conduits par l'OCDE.

Il en serait de même des fonctions de contrôle du financement des partis politiques et de campagnes, qui pourraient aussi être assurées par une autre institution. Comme il sera proposé dans une section ultérieure, la Commission électorale nationale (cf. Instance Supérieure Indépendante pour les élections -ISIE-), en plus de la surveillance des activités électorales, devrait assumer le contrôle du financement politique et des référendums¹⁹. La nouvelle commission couvrirait tous les processus électoraux (élections nationales et locales, et référendums).

B - La Cour de discipline financière

Indépendamment des règles qui régissent la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire des agents publics, le droit financier a organisé à l'égard des auteurs de fautes de gestion un régime spécifique de responsabilité devant la Cour de discipline financière. Celle-ci est une juridiction répressive à caractère financier, composée de magistrats de la Cour des comptes et du Tribunal administratif et rendant des arrêts, susceptibles de recours en révision, et en cassation devant le Conseil d'État.

Elle est chargée de sanctionner, par des amendes, les infractions à l'ordre public financier. Elle peut décider de la publication de ses arrêts de condamnation. Elle est saisie par le Président de la Chambre des députés, le Premier ministre, le ministre des Finances, les ministres pour les faits de fonctionnaires relevant de leur tutelle et par le Premier Président de la Cour des comptes. Sont justiciables devant elle, les gestionnaires publics responsables de fautes de gestion commises à l'égard de l'État, des établissements publics administratifs, des collectivités locales et des entreprises publiques²⁰. Mais le président de la République, les ministres, secrétaires d'État, parlementaires et les présidents des conseils municipaux ne sont pas soumis à sa juridiction, car, en tant qu'élus, d'autres systèmes de responsabilité, notamment politiques, pèsent sur eux.

¹⁹ Au moment de la rédaction de ce rapport, il n'est su si le referendum figurera dans la nouvelle constitution tunisienne.

²⁰ Loi n° 85-74 du 20 juillet 1985, modifiée par la loi n° 87- 34 du 6 juillet 1987 et complétée par la loi n° 88-54 du 2 juillet 1988.

La consultation de certains rapports²¹ de la Cour a montré que le nombre de ses condamnations restait très limité et ne concernait que des affaires mineures. On s'étonnera de cette faible activité dans un climat marqué par les atteintes à l'intégrité. Aussi, serait-il opportun que les autorités publiques habilitées à saisir cette juridiction mettent en œuvre une politique plus systématique d'action dans ce sens. Par ailleurs, on s'interrogera sur l'interdiction pesant sur la Cour de discipline financière de juger les principaux élus de la nation, alors que ceux-ci peuvent également méconnaître l'ordre public financier.

II-5) La répression aux atteintes à l'intégrité : le ministère de la justice

Le système juridique tunisien s'inspire, à la fois, du droit musulman et de l'organisation judiciaire française (code des obligations et des contrats, code des douanes, code de la justice militaire, code de procédure civile et commerciale, code électoral, etc.). Selon l'article 65 de la constitution du 1^{er} juin 1959, la justice et les juges devraient jouir d'une pleine indépendance. Les magistrats ne devaient être soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi. En réalité, la justice tunisienne demeurait fortement influencée par le pouvoir exécutif. Ainsi, en tant que chef du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), le président de la République nommait par décret les magistrats, les révoquait, ou les transférait sur proposition dudit conseil.

Il a été indiqué aux rédacteurs de ce rapport que le projet de préambule de la constitution en préparation réaffirmerait les grands principes démocratiques, le respect des droits de l'homme, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et des magistrats. Le Premier ministre a, également, annoncé que de nombreux projets de réformes de l'institution judiciaire seraient soumis à l'Assemblée constituante tunisienne²².

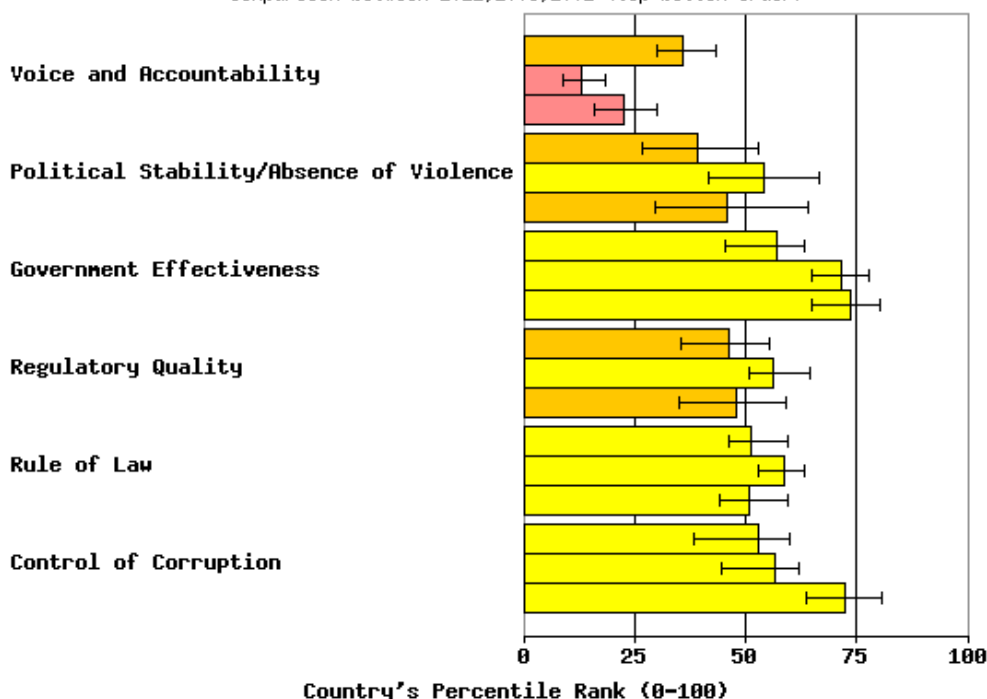
Selon les indicateurs mondiaux de la gouvernance, les efforts de la Tunisie dans sa lutte contre la corruption ont diminué durant la décennie antérieure à la révolution, et la primauté du droit ne s'est pas améliorée par rapport à ce qu'elle était en 2002. Pourtant, la lutte contre la corruption, la primauté du droit et l'efficacité du gouvernement sont les indicateurs qui obtiennent une note plus élevée. Il ressort, par ailleurs, des entretiens des rédacteurs de ce rapport que le sentiment existerait que la justice manquerait d'efficacité dans le traitement des affaires de corruption.

²¹http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport/rapport_45_fr.pdf
http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport/rapport_29_fr.pdf;
<http://www.webmanagercenter.com/actualite/economie/2007/07/31/31414/rapport-2006-de-la-cour-de-discipline-financiere>

²² Dans cet esprit, l'Etat tunisien, le Haut commissariat aux droits de l'homme de l'ONU et le Programme des nations unies pour le développement (PNUD), ont signé, en mai 2012, une convention relative à la réforme du système judiciaire tunisien. Cette convention porte sur l'octroi du soutien nécessaire à la réforme du système judiciaire et à la réalisation d'une justice « transitionnelle ».

TUNISIA

Comparison between 2011,2006,2002 (top-bottom order)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The Worldwide Governance Indicators (WGI) are a research dataset summarizing the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, international organizations, and private sector firms. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

A - L'organisation et le fonctionnement de la justice

Le pouvoir judiciaire étant défini par des termes généraux dans la constitution de 1959, l'architecture juridictionnelle a été précisée par la loi portant sur l'organisation judiciaire de 1967.

1 - Le corps des magistrats judiciaires est de carrière.

La magistrature est formée d'agents permanents de l'État, recrutés par concours, déroulant une carrière dans leur corps et ayant vocation à occuper des emplois différents, tels ceux de magistrats du siège ou du parquet. Le corps des magistrats judiciaires bénéficie d'un statut particulier, qui se veut protecteur de l'indépendance des juges.

Les titulaires d'une licence obtenue après trois années d'études universitaires peuvent se présenter au concours d'accès à la magistrature. Mais, les candidats détiennent souvent un mastère universitaire²³. Les auditeurs de justice suivent pendant 2 ans la formation de l'Institut supérieur de la magistrature (ISM). Après leur affectation en juridiction, ils sont astreints à des périodes de formation continue durant 6 ans. La formation initiale est de qualité, bien qu'insuffisante en droit international, et les magistrats ne dominent que rarement les procédures de coopération judiciaire internationale. Jusqu'à il y a peu, aucune formation particulière sur la corruption n'était assurée à l'ISM, et c'est dernièrement seulement qu'une sensibilisation à celle-ci ait été introduite.

²³ Diplôme de l'enseignement supérieur obtenu après 5 années d'études.

Le traitement de début de carrière est d'environ 1200 dinars. De façon générale, les magistrats constituent le corps le mieux rémunéré de la fonction publique tunisienne.

2 - L'organisation et la procédure judiciaires.

La justice judiciaire se divise entre le parquet et les magistrats du siège. La procédure juridictionnelle tunisienne est inquisitoriale. En matière pénale, l'instruction préparatoire est obligatoire pour les crimes et facultative pour les délits et les contraventions. Dans les cas de flagrance, le procureur est chargé de l'enquête. Sinon, l'enquête relève du juge d'instruction, qui dépend du ministre de la justice. Sous l'autorité du secrétaire d'État à la justice et des procureurs généraux, les procureurs de la République exercent l'action publique devant les tribunaux de première instance et contrôlent la police judiciaire. Le procureur de la République met en mouvement et exerce l'action publique sur dénonciation ou de son propre chef. Il dispose sur ce point d'un pouvoir d'appréciation en opportunité. Le classement d'une action forme une décision administrative et n'est pas revêtue de l'autorité de la chose jugée. La réouverture de la procédure peut par la suite être décidée, par exemple, en cas de survenance de faits nouveaux. Si le parquet décide de classer, la victime dispose du droit de se porter partie civile.

Le droit pénal tunisien est fondé sur le principe de légalité des peines. Depuis la réforme constitutionnelle de 2002, la garde à vue est soumise au contrôle judiciaire et la « détention préventive » subordonnée à une décision de justice. L'inculpé se voit également offrir l'assistance de son avocat lors de ses comparutions devant le juge d'instruction. Pour ce qui concerne la garde à vue, l'officier de police judiciaire est tenu d'informer le suspect des motifs de son interpellation, de ses droits et prévenir l'un de ses proches de son arrestation.

Les crimes sont passibles des cours criminelles, composées uniquement de magistrats professionnels. Les délits sont de la compétence des tribunaux de première instance et les contraventions des tribunaux cantonaux.

Le double degré de juridiction est une règle de procédure. Les appels des jugements rendus par les tribunaux de première instance (y compris en matière criminelle) sont interjetés devant une cour d'appel. Les jugements des tribunaux cantonaux font l'objet d'appel devant les tribunaux de première instance. Enfin, les recours contre les décisions des cours d'appel sont examinés par la Cour de cassation, qui contrôle l'application du droit par les juges du fond. La Cour de cassation de Tunis constitue l'instance suprême de l'ordre judiciaire.

3 - Fonctionnement de la justice durant la période postrévolutionnaire.

La justice a été très critiquée après la Révolution, et dans certains cas, accusée d'être affectée par la corruption. Selon l'ancienne constitution du pays, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) veille au respect des garanties accordées aux magistrats en matière de nomination, d'avancement, de mutation et de discipline. Présidé par le président de la République, il est formé de 5 membres nommés et 5 élus par les membres du corps. L'ancien président de la République a donc assumé un rôle déterminant dans la carrière de nombre de magistrats durant ses mandats.

Le CSM a été suspendu après la Révolution, et une *commission provisoire* responsable devant l'assemblée provisoire tunisienne a été nommée pour remplir ses missions. La *commission provisoire* a « démis » 82 magistrats de leurs fonctions, dont certains pour des faits de corruption. Cependant, afin de procéder à la nomination des auditeurs de justice sortant de l'ISM, le gouvernement a rétabli le CSM. On ne pourra, toutefois, que révéler que l'absence d'un tel organe constitue un dysfonctionnement grave, semant le doute sur l'institution, et qu'il reviendrait aux pouvoirs publics de suppléer à cette carence dans les meilleurs délais.

4 - Évolutions en cours de l'organisation de la justice et du statut des magistrats

Un projet de loi a été préparé par le ministère de la justice tendant à mettre la Tunisie en conformité avec les principes internationaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement de

la justice. Il tendrait à garantir notamment son indépendance. On observera qu'une commission *ad hoc* a été désignée, afin de réfléchir à la structure destinée à remplacer le Conseil supérieur de la magistrature. Sur ce point, le projet de loi prévoirait que la majorité des membres du CSM serait élu, et que le Premier président de la Cour de cassation en assurait la présidence. Pour l'instant, l'Assemblée constituante tunisienne n'a pas procédé à l'étude approfondie de ce projet de loi.

B - La justice et le traitement de la corruption.

Sous la présidence de M. Ben Ali, la justice n'était pas saisie de faits de corruption et de ses infractions connexes. Le ministère public n'entreprenait pas plus de son propre chef des investigations qui auraient, notamment, impliqué les cercles dirigeants. Le nombre de condamnations pour faits de corruption était donc très faible dans le pays. Il a fallu attendre la Révolution pour que des signalements de faits importants de blanchiment d'argent fussent adressés à la justice par l'administration. En rupture avec ce passé, la corruption est désormais un sujet de première importance pour le ministère de la justice et 400 à 500 affaires de corruption sont en cours d'instruction. En agissant ainsi, le ministère de la justice répond à une attente forte du peuple tunisien : les sanctions prononcées par les tribunaux pour des faits de corruption constitueront le signe d'une véritable volonté de respecter l'État de droit.

1 - Les incriminations et les peines des atteintes à l'intégrité

Le code pénal tunisien prévoit la corruption dans la deuxième section du troisième chapitre du deuxième livre intitulé « Des infractions commises par les fonctionnaires publics ou assimilés dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions » (articles 82 à 115). Les dispositions relatives à la corruption sont prévues par les articles 83 à 94. Ces dispositions ont été modifiées à deux reprises par le législateur²⁴. La deuxième réforme est intervenue en 1998²⁵. Elle avait deux objectifs, d'une part, elle a élargi les incriminations, jusqu'alors limitées aux fonctionnaires publics et aux magistrats. D'autre part, elle a aggravé les peines applicables en cas de corruption.

La majorité des infractions d'atteinte à l'intégrité publique sont lourdement sanctionnées, notamment en considérant les peines privatives de liberté. Ainsi, l'article 83 du code pénal, relatif à la corruption passive, prévoit une peine de 10 ans de prison, une amende double de la valeur des présents reçus et des promesses agréées, sans que cela puisse être inférieur à 10.000 dinars. Une peine complémentaire d'exercer les fonctions publiques, de gérer les services publics et de les représenter, s'y ajoute. L'article relatif à la corruption active dispose une peine double par rapport à celle de l'article 83. L'auteur de l'infraction de trafic d'influence (article 87), encoure, quant à lui, 3 ans d'emprisonnement et une amende de 1000 dinars. Cette peine est doublée lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire public ou assimilé.

L'article 87 bis, dispose, de son côté, que 5 ans d'emprisonnement et une amende de 5000 dinars sanctionnent les violations des règles des marchés publics des collectivités publiques, en dehors de l'État, et des entreprises publiques.

L'article 94 du même code fixe, enfin, que « dans tous les cas de corruption, les choses données ou reçues sont confisquées au profit de l'État. »

2 - Nouvelle organisation de lutte contre la corruption

Le ministère de la justice souhaite bénéficier d'instruments lui permettant de traiter de façon complète la corruption. Pour ce faire, un certain nombre de mesures ont été prises :

- La formation à la lutte contre la corruption a été développée. Un groupe de travail, composé de 16 personnes (4 magistrats, 4 douaniers, agents de la banque centrale...), a été formé dans ce but.

²⁴ Une première réforme de 1989, ayant une portée générale, a supprimé la peine de travaux forcés de tout le code pénal et plus précisément des articles 88 et 89 relatifs à la corruption de magistrats.

²⁵ Loi numéro 33-1998 du 23 mai 1998 relative à la lutte contre la corruption.

- La création du pôle financier : certains juges et membres du ministère public, assistés par certains techniciens de l'administration, ont été réunis afin d'accroître leur spécialisation et de leur donner les moyens de se consacrer exclusivement aux missions liées à la délinquance financière, dont la corruption. Le pôle financier ne constitue pas une juridiction d'exception appliquant des règles particulières. Il s'agit uniquement d'une spécialisation fonctionnelle ; les membres de ce pôle ne jouissent pas de pouvoirs d'exception.
- Une brigade de police chargée des affaires financières a été constituée. Elle est rattachée au ministère de l'intérieur, et naturellement, suit les instructions du ministère public et du juge d'instruction dans les enquêtes.

3 - Le recouvrement des avoirs mal acquis à l'étranger

Le recouvrement des biens mal acquis par les responsables de l'ancien régime est une question importante pour la Tunisie, tant par les sommes en cause, que par sa valeur symbolique et politique. La justice tunisienne a adressé, à destination de 25 pays, 65 commissions rogatoires en vue du recouvrement, parfois en visant la convention des nations unies contre la corruption. Les résultats de ces démarches n'ont pas toujours donné satisfaction aux autorités émettrices, sans que l'on sache si toutes les dispositions rogatoires avaient été remplies. C'est pourquoi des procédures directes ont été introduites dans certains États, avec le concours d'avocats locaux.

Désormais, le ministère de la justice entend mieux maîtriser les procédures de coopération internationale. Par exemple, un chargé de mission suit au cabinet du ministre le recouvrement des avoirs illicites.

4 - Il ne serait pas opportun de créer un tribunal transitionnel chargé de juger les atteintes les plus graves à l'intégrité publique

La corruption et les malversations constituent deux sujets essentiels pour le peuple tunisien. La réponse qui leur sera donnée déterminera grandement la confiance qu'il accordera à l'État et ses relations avec les pouvoirs publics. En même temps, l'institution judiciaire apparaîtrait extrêmement décriée et souffrirait d'avoir entretenu des relations très étroites avec l'ancien régime. C'est pourquoi, dans l'intérêt d'une bonne justice, dont les décisions se placeraient au-dessus de tout soupçon, il a été envisagé d'étudier la création d'un tribunal transitionnel, chargé de juger les plus graves atteintes à l'intégrité publique, commises sous la présidence de M. Ben Ali.

Ce tribunal aurait pu être établi pour une durée limitée et formé par des personnalités qualifiées, reconnues pour leur compétence juridique et leur probité. Celles-ci auraient été juge en activité ou à la retraite, avocat, professeur d'université, juriste éminent. Elles auraient été nommées par décret du président de la République, pris après avis conforme de l'Assemblée constituante tunisienne. Elles auraient été soumises au statut de la magistrature, sauf pour les règles de carrière et de mobilité. Elles auraient occupé les fonctions de juge et de ministère public.

Ce tribunal aurait été compétent pour les infractions au-delà d'un certain montant, de sorte à ne pas être encombré par la masse des dossiers. Le seuil se serait élevé, par exemple, à un million de dinars. Le tribunal se serait divisé en chambres de premier ressort, d'appel et en une chambre de cassation. Le droit applicable aurait été celui en vigueur au moment de la commission des faits.

Les audiences auraient été naturellement publiques et auraient été enregistrées, voire diffusées en direct sur les moyens de communication. Ce tribunal aurait pu recevoir des observateurs étrangers d'organisations internationales et non-gouvernementales, particulièrement impliquées dans la lutte contre la corruption.

Cependant, cette hypothèse soulèverait nombre d'interrogations, qu'il paraîtrait difficile de trancher dans ce rapport. On indiquera seulement qu'elle aurait risqué de jeter un doute sur la totalité de la justice, alors que celle-ci accomplit des efforts importants pour se reformer. De plus, des préoccupations auraient pu exister sur les objectifs réellement poursuivis par la création de cette juridiction. Enfin, l'établissement d'un nouvel ordre de juridiction, formé d'un tribunal, une cour d'appel et une cour de cassation, n'aurait pas manqué de causer des difficultés de cohérence avec la jurisprudence de la Cour de cassation.

Recommandations relatives aux institutions de préservation de l'intégrité publique

Pour ces organes de prévention de l'intégrité et de répression des atteintes contre celle-ci, les propositions suivantes pourraient être formulées :

- Ministère chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption

Affecter au ministère un effectif de qualité, en nombre suffisant pour lui permettre de remplir ses missions, notamment de coordination. Il serait, également, suggéré qu'il demeure rattaché chef du gouvernement.

- Instance nationale de lutte contre la corruption :

- Procéder à un audit fonctionnel et organisationnel de l'Instance, afin d'évaluer ses besoins ;
- Préparer et adopter, ensuite, un programme de mise en œuvre, accompagné de l'allocation des moyens matériels et humains nécessaires ; ce programme pourrait prévoir la rédaction de règlements internes de fonctionnement ;
- Mettre en place des mécanismes de recrutement, de gestion et d'évaluation des agents de l'instance ;
- Poursuivre le dialogue avec les ONG, et créer une procédure d'identification de certaines d'entre elles ;
- Renforcer l'action de l'Instance à destination des entreprises, en vue de promouvoir leur responsabilité sociale ;
- Continuer la coopération avec les réseaux associatifs et les organisations internationales ;
- Le ministère public et l'Instance pourraient établir en commun une procédure d'information générale et périodique des suites réservées par le premier aux dénonciations de la seconde.

- Médiateur administratif de Tunisie

- Le médiateur pourrait communiquer concomitamment au ministre concerné et au procureur de la République les dénonciations relatives à des faits de corruptions ;
- Établir un mécanisme permettant de garantir l'anonymat des dénonciateurs ayant saisi le médiateur de faits de corruption ;
- Rapprocher le statut et les attributions du médiateur de ceux de ses principaux homologues européens.

- Contrôles généraux de l'administration et les inspections départementales

- Il serait envisageable de créer un nouveau corps de contrôle général ayant pour mission le contrôle étendu, principalement *a priori*, selon la méthode contradictoire, actuellement employée. Ce nouveau corps assurerait la régularité administrative et financière de l'activité publique, en opérant des contrôles sur pièces et sur place ; il conseillerait le gouvernement, et

informerait les pouvoirs publics et la nation. Dans un premier temps, il concentrerait son action sur le contrôle de la régularité, afin de lutter contre la mauvaise administration. Il pourrait, ensuite, étendre son action à l'évaluation des politiques publiques, au fur et à mesure que ses moyens, humains, techniques et méthodologiques seraient accrus ;

- Ce nouveau corps aurait la compétence de déterminer ses contrôles ;

- Un conseil général d'inspecteurs généraux dirigerait l'institution. Il établirait le programme annuel de contrôle de l'institution et se prononcerait sur l'opportunité de contrôles hors programmes. Pour répondre aux besoins de l'administration, le chef du gouvernement pourrait solliciter du collège des enquêtes particulières, dans le cadre d'un quota d'inspections fixé par la loi ;

- Ce conseil veillerait au suivi et à l'exécution de ses recommandations ;

- Les effectifs de chaque contrôle général sont réduits. Le CGSP compte environ 75 membres dont 39 en exercice dans le corps ; le CGF a 57 membres et le CGADEAF 19 membres. Cette faiblesse est accentuée par le nombre important de contrôleurs qui ne sont pas en activité dans leurs corps d'origine (36 détachements pour le CGSP, mises à dispositions...). Il en résulte une limitation mécanique des possibilités d'action et des rendements d'échelle et d'apprentissage, tout en empêchant d'atteindre la masse critique adéquate en termes de gestion du personnel et des moyens matériels. Dès lors, la fusion des trois corps de contrôle serait souhaitable ;

- Le nombre des membres du nouveau contrôle général pourrait, sans doute, être supérieur à l'addition de ceux des trois contrôles généraux existants (environ 151), afin de répondre aux besoins d'une administration et d'un État modernes. Il est, toutefois, difficile à ce stade de définir l'effectif optimum à atteindre, d'autant plus que son recrutement doit demeurer d'excellence et qu'il continuerait à former une réserve pour pourvoir les emplois supérieurs de l'État. Naturellement, les recrutements se dérouleraient selon des procédures claires et réalistes, sans négliger l'évaluation de leurs impacts financiers. Les moyens matériels et humains d'appui au nouveau contrôle général devraient lui permettre de remplir pleinement ses fonctions ;

- Le statut des membres du nouveau contrôle général devrait leur garantir la plus grande autonomie dans l'exercice de leurs fonctions. Il serait opportun sur ce point d'effectuer une analyse comparative des différents statuts d'institutions homogènes, telles l'Inspection des finances du Portugal ou l'Inspection générale de l'administration française ;

- La carrière des membres du nouveau contrôle général devrait être gérée par le conseil général du corps, de manière collégiale, et selon des méthodes proches de celles d'aujourd'hui, mais en introduisant des éléments permettant de tenir compte de la performance individuelle ;

- Les membres de ce nouveau corps général devraient avoir des obligations déontologiques renforcées, notamment concernant les conflits d'intérêts et les passages entre le secteur public et le secteur privé ;

- Ce nouveau contrôle établirait un rapport annuel public, et des rapports particuliers de contrôle, dont la version définitive serait publique, sauf intérêt supérieur de l'État, dûment justifié ;

- En tant qu'organe administratif, il devrait être rattaché au pouvoir exécutif, mais le gouvernement devrait en disposer. En effet, la Cour des comptes devant assister le Parlement, l'exécutif doit disposer d'un corps remplissant les missions précédemment définies pour le nouveau contrôle général ;

- L'ensemble de ces règles relèverait d'un texte ayant la plus grande force juridique possible. Il est difficile de savoir ce que la prochaine constitution choisira dans ce domaine. Il serait pour le moins opportun que le statut particulier du nouveau corps soit fixé par la loi ;

- La constitution de ce nouveau corps devrait, enfin, s'accompagner du renforcement et rationalisation des 16 inspections générales et 3 inspections ministérielles, qui regroupent 167 inspecteurs. Ces inspections devraient aussi faire l'objet d'une réflexion en vue de certaines fusions, pour atteindre des seuils critiques de gestion.

- Contrôle d'État

Réviser le statut du contrôle d'État, afin, notamment :

- D'accroître l'indépendance et l'autorité de ses membres ;
- Lui accorder le suivi de ses rapports ;
- Instaurer une gestion collégiale du corps,
- Améliorer la coordination avec le contrôle *ex post*.

- Cour des comptes et la Cour de discipline financière

- *Cour des comptes* :

- Constitutionnaliser l'institution et renouveler le statut de ses membres, afin de leur garantir une plus grande indépendance, autonomie et protection ;
- Renforcer les relations entre le pouvoir législatif et la Cour : permettre au premier de confier des missions d'enquête et de contrôle à la seconde ; réserver des séances de travail parlementaire aux rapports de la Cour et une séance plénière au rapport annuel de celle-ci ;
- Confier à la Cour le suivi de son rapport annuel ;
- Examiner la possibilité de décharger la Cour de la tenue des déclarations du patrimoine et du contrôle des activités électorales ;
- Évaluer ses moyens humains et matériels, et les mettre en accord avec ses missions ;
- Professionnaliser et améliorer la formation continue de tout le personnel de l'institution ;
- Donner la priorité au contrôle de régularité et introduire d'évaluation des politiques publiques à moyen terme au fur et à mesure que les capacités pour le faire se développent.

- *Cour de discipline financière* :

- Établir une politique de saisie systématique de la Cour de discipline dans les cas de violation de l'ordre public financier ;
- Accroître le nombre d'autorités publiques soumises à sa juridiction.

De manière générale, il serait utile de conduire une étude générale sur le système de contrôles et d'inspections, en vue d'améliorer leurs efficacité et leur efficacité, réduire les chevauchements de compétences et d'actions et d'accroître les synergies et les économies d'échelle et de rendements.

- Justice judiciaire

- *Entreprendre une réflexion sur les moyens d'améliorer l'indépendance de la justice et de la magistrature ;*
- *Doter la magistrature d'un code de déontologie, à l'image de ce qui a été accompli dans d'autres pays, telle la France ;*

- Mieux former les magistrats à la lutte contre la corruption ;

Les montages mis en œuvre pour les opérations de corruption importantes sont complexes ; les découvrir et les qualifier pénalement nécessitent des compétences spécifiques, par exemple, sur les règles des marchés publics, que les magistrats maîtrisent peu souvent. Aussi, une véritable formation spécifique sur ce point pourrait-elle être introduite dans le programme de l'ISM. Des formations continues à la lutte contre la corruption devraient aussi être mises en place. Il importerait de signaler l'utilité d'une approche faisant appel à des compétences et des techniques d'investigation variées, par exemple, en fiscalité ou en analyse comptable ;

- Suivre attentivement le fonctionnement et les résultats des organes responsables de la lutte contre la corruption ;

Pour l'instant, la lutte contre les faits de corruption constitue une priorité pour le ministère de la Justice. Aussi, a-t-il décidé de lui consacrer des moyens importants. Il conviendrait très rapidement de mettre en place des moyens d'évaluer leurs résultats, de sorte à établir si des modifications dans leurs objectifs, structures ou méthodes de travail paraîtraient souhaitables. Par ailleurs, une attention particulière devrait être attachée à la bonne coordination de l'action des différentes entités administratives, financières et pénales participant à la lutte pour l'intégrité. Parallèlement, l'expérience internationale montre que, peu à peu, les pouvoirs publics tendent à distraire vers d'autres politiques publiques, tels la lutte contre la délinquance de rue ou le crime organisé lié au terrorisme, les moyens qu'ils ont destinés à la lutte contre la corruption. Une telle évolution serait néfaste. Il reviendrait aux pouvoirs publics de garantir les moyens affectés à la lutte contre la corruption ;

- Compléter les incriminations. :

Les incriminations comprises dans le code pénal devraient être actualisées. Les dernières modifications du chapitre III, articles 82 à 115, datent des lois n° 98-33 du 23 mai 1998 et n° 99-89 du 2 août 1999. Or, le 23 mai 2008, la Tunisie a ratifié la Convention des nations unies contre la corruption. À ce titre, elle aurait dû procéder à la révision de son code pénal. En effet, les incriminations relatives à la corruption d'agents publics, de fonctionnaires d'organisation internationale, l'incrimination de la corruption dans le secteur privé et la détermination de la responsabilité des personnes morales²⁶ ne figurent pas dans le code pénal. La législation ne dispose pas plus de mesures de protection des témoins, experts, victimes et personnes qui communiquent des informations concernant des faits de corruption. L'incrimination de l'enrichissement illicite fait également défaut. Il s'agit de dispositions importantes de la convention des nations unies et dont l'adoption donnerait, sans doute, des moyens complémentaires et efficaces contre la corruption et qui devraient, à ce double titre, figurer dans la nouvelle législation tunisienne.

Par ailleurs, étant donné le très grand nombre d'actes de corruption constaté dans les marchés publics, il serait opportun de s'interroger sur la nécessité de reconsidérer, dans le sens d'un renforcement, les dispositions de l'article 87 bis du code pénal.

²⁶ Articles 16, 21 et 26 de la Convention des nations unies contre la corruption.

Titre III Le financement de la vie politique et des partis politiques

Avec la transition démocratique, le financement de la vie et des partis politiques, ainsi que des campagnes électorales, est devenu un sujet de première importance. Les craintes de voir des intérêts particuliers, voire étrangers, influencer indûment la vie politique nationale, en particulier grâce à leurs moyens financiers, ont souvent été évoquées. Ainsi, la presse a indiqué que certains partis politiques et listes indépendantes auraient, au cours des élections à l'Assemblée nationale constituante, reçu des contributions financières d'entités étrangères. Certaines sociétés nationales, publiques et privées, auraient également effectué des contributions irrégulières. Il en résulte un besoin de réglementation dans ce domaine, qui n'a pas été totalement ignoré, mais serait à poursuivre.

III-1) La législation en vigueur concernant le financement de la vie politique est réduite :

- Le décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011, relatif à l'élection d'une Assemblée nationale constituante établit des principes généraux de la transparence de la campagne électorale au niveau des sources de financement, des procédés d'utilisation des fonds y affectés et de la neutralité de l'administration pendant les périodes électorales (art. 37). Le décret-loi impose l'obligation d'ouverture d'un compte bancaire unique réservé à la campagne électorale, chaque parti ou liste de candidats, ayant l'obligation de soumettre un rapport de comptes de campagne à la Cour des comptes (art. 52). Il interdit aussi le financement de la campagne électorale par des ressources étrangères quelle que soit leur nature et par des personnes privées (art. 52) – sans établir une différence entre personnes morales et personnes physiques – en introduisant un système d'aide publique (art. 53). 50 % de la subvention publique des frais de campagne électorale est attribuée paritairement à chaque liste, sur la base d'un montant pour mille électeurs par circonscription électorale. Les 50 % restant sont distribués au cours de la campagne électorale. Toute liste n'ayant pas obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés au niveau de la circonscription électorale doit restituer la moitié de la subvention. Le décret dote aussi la commission centrale de l'Instance supérieure indépendante pour les élections de pouvoirs de contrôle. Elle vérifie, en effet, le respect par les gagnants aux élections des dispositions relatives au financement de la campagne électorale. Cette commission peut décider d'annuler les résultats des gagnants s'il est avéré qu'ils n'ont pas respecté dispositions précitées (art. 70).

- Le décret n° 1087-2011 sur le financement public des partis et des listes pour les élections de l'Assemblée constituante établit un plafond pour les dépenses électorales et définit les règles de versement des financements publics des campagnes électorales ;

- Le décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011 est relatif à l'organisation des partis politiques (la législation antérieure comprend la loi n° 97-48 du 21 juillet 1997, modifiée par la loi n° 2001-2 du 23 janvier 2001) ;

- Le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011 concerne les organisations ;

- Le décret-loi n° 2011-91 du 29 septembre 2011 établit certaines procédures relatives au contrôle de la Cour des comptes sur le financement des campagnes électorales.

En application de la législation actuelle, les partis politiques sont autorisés à recevoir des fonds par les moyens suivants :

- cotisations de leurs adhérents, avec un montant maximum annuel de 1 200 dinars tunisiens (TND). Les paiements supérieurs à 240 TND doivent être effectués par chèque ou mandat postal ;

- le produit provenant du patrimoine ou d'activités commerciales ;

- les emprunts auprès des établissements de crédit pour un maximum de 60 000 TND par bailleur ;

- les dons provenant de l'étranger, de donateurs anonymes, de sociétés et d'entreprises publiques, sont interdits.

En ce qui concerne le financement public, chaque parti politique ayant eu un élu à l'Assemblée constituante perçoit une contribution fixe de 90 000 euros par an, payable en deux versements, et une contribution variable de 7 500 TND pour chacun de ses élus à l'Assemblée constituante.

Si le parti a ses propres moyens de communication de masse, il peut demander un financement supplémentaire de 240 000 TND pour la production de journaux quotidiens ou hebdomadaires, et 60 000 TND pour les publications mensuelles.

La loi n° 88-33 du 3 mai 1988 prévoit également certains avantages fiscaux pour les partis politiques. Ceux-ci sont exemptés du paiement des droits de mutation sur les achats, dons et échanges, ainsi que les impôts sur les autres procédures administratives.

Le décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection de l'Assemblée nationale constituante (ci-après «le décret électoral») fixe un plafond pour le financement des campagnes et introduit un système mixte : pour un tiers d'aide publique, les listes électorales doivent réunir deux tiers de fonds propres. Bien que cette formule soit considérée comme compatible avec le principe d'égalité de traitement des candidats, énoncée dans le décret électoral, elle peut causer certaines disparités entre les grands et les petits partis politiques ou mouvements. En effet, la plupart des formations n'ont pas de moyens financiers propres et comptent uniquement sur le financement public.

Une somme forfaitaire de financement public est répartie entre les listes électorales sur la base du nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription : 35 DTN pour mille électeurs pour les listes électorales ayant désigné un candidat dans les circonscriptions où le nombre d'électeurs est inférieur à 200.000 ; 25 DTN pour mille d'électeurs pour les listes électorales ayant désigné un candidat dans les circonscriptions où le nombre d'électeurs est supérieur ou égal à 200.000 électeurs. Le montant total de cette aide s'est élevé à 4,9 millions d'euros lors des dernières élections et de la subvention allouée à chaque liste électorale a été payée en deux versements.

La première tranche était à payer sept jours avant le début de la campagne. Toutefois, environ 10 % des listes électorales concurrentes, dont une majorité de candidatures indépendantes, n'avaient pas reçu cette tranche après deux semaines de campagne. En effet, les coordonnées bancaires des listes électorales avaient été transmises, tardivement, à l'Instance Supérieure Indépendante pour les Élections (ci-après ISIE), la coordination entre l'ISIE et le ministère des finances était insuffisante, et les transferts bancaires ont connu des difficultés.

La deuxième tranche devait être transférée durant les dix derniers jours de la campagne sur la base des pièces justificatives fournies pour la première tranche, à la condition que les listes électorales eussent atteint 3 % des voix dans la circonscription électorale où elles présentaient des candidats à l'élection. Plusieurs listes électorales n'ont pas demandé le versement de la deuxième tranche, car elles n'ont pas atteint le seuil de 3 % des voix. Il y eut aussi quelques retards dans le décaissement de la deuxième tranche. Certaines listes ont seulement reçu celle-ci après les élections du 23 octobre 2011.

III-2) Le cadre actuel de contrôle

Le cadre de contrôle mis en place par le *décret électoral* est lourd et peut conduire à des abus. En application de l'article 70 du *décret électoral*, l'ISIE est chargée de vérifier le respect des dispositions relatives au financement des campagnes et de déclarer invalides les résultats électoraux en cas d'infraction avérée. Cette décision devrait être prise avant l'annonce des résultats préliminaires par l'ISIE.

Le tribunal administratif a précisé la nature et la portée de cette prérogative dans cinq affaires portées à son examen. Selon sa jurisprudence, l'ISIE est habilitée à agir avec la diligence appropriée en cas de violation des règles de financement des campagnes détectée avant la fin de la campagne (article 47 du décret électoral). Dans ce contexte, l'ISIE peut prendre l'initiative de vérifier les comptes des listes électorales à tout moment, assistée par des contrôleurs choisis pour leur neutralité, leur indépendance et leur compétence. L'ISIE est habilitée à vérifier tous les justificatifs nécessaires pour constater les méconnaissances à la loi. L'objectif est d'assurer la transparence de toutes les opérations financières relatives au déroulement de la campagne électorale.

Lorsqu'une violation irréfutable des règles de financement des campagnes électorales est établie, l'ISIE peut décider, sous le contrôle du juge électoral, d'annuler les résultats de la liste électorale en cause. Il revient à l'ISIE de soumettre tous les rapports, demandes de renseignements et conclusions au tribunal administratif qui doit se prononcer sur le bien-fondé de ses décisions.

L'annulation des résultats électoraux de la liste en cause n'est possible que pour les infractions qui sont commises au cours de la période de campagne électorale officielle. Le délai donné à l'ISIE pour examiner les preuves matérielles et annuler les résultats électoraux, en cas de violation à cette réglementation, est trop court. L'ISIE doit rendre sa décision lors de l'annonce des résultats préliminaires.

La Cour des comptes, par ailleurs, est responsable de la vérification *a posteriori* des comptes électoraux présentés par les différents partis politiques et des candidatures indépendantes. Elle n'a pas la compétence pour annuler les résultats électoraux ; en revanche, elle peut prononcer des pénalités financières à l'encontre des candidats lorsqu'elle constate des irrégularités. Ces pénalités financières sont définies dans le décret électoral.

Un juge ordinaire peut prononcer, *a posteriori*, la perte du mandat d'un membre élu à l'Assemblée constituante au motif que celui-ci a reçu un financement ou un soutien matériel, direct ou indirect, provenant de l'étranger au cours de sa campagne. Ces infractions électorales se prescrivent deux ans après la proclamation des résultats électoraux.

III-3) Les carences actuelles de la réglementation et du contrôle

Le cadre juridique actuel présente de nombreuses défaillances dans sa conception et donne lieu à des difficultés de mise en œuvre. Un grand nombre de difficultés concernant le financement électoral échappe à la loi puisque celle-ci ne fixe que des règles très minimales (et mal appliquées) de transparence et de reddition de comptes.

Le cadre de contrôle est lourd, caractérisé par un système de double contrôle et l'application globalement insuffisante des règles du jeu. Les partis politiques sont formellement tenus de présenter des comptes annuels, accompagnés des pièces justificatives, à la Cour des comptes. Mais celle-ci n'est habilitée à vérifier ni les états financiers présentés, ni en mesure d'imposer les sanctions pour méconnaissance de ces obligations (la seule sanction prévue par la loi est une amende lorsque le rapport est soumis tardivement).

La Cour des comptes est, également, compétente pour la vérification *a posteriori* des comptes de campagne soumis à son examen par les partis politiques et les candidats indépendants, mais seulement après que ceux-ci ont fait l'objet d'un examen de l'ISIE. La Cour des comptes n'opère qu'un contrôle financier sur pièces limité des dépenses de campagne. Elle n'est pas habilitée à effectuer des inspections sur place, des auditions des trésoriers des partis ou des mandataires financiers de la campagne dans le but de recueillir des preuves écrites ou orales. Elle n'est pas plus habilitée à demander à des personnes publiques et privées de fournir des informations supplémentaires relatives à certains éléments de recettes ou de dépenses ; l'ISIE détient, de son côté, un pouvoir discrétionnaire considérable d'annuler les résultats des élections au motif d'infractions relatives au financement des partis politiques.

L'exercice de cette compétence par l'ISIE a conduit à des abus lors des dernières élections, comme le mentionne le rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne. Le 27 octobre, lors de l'annonce des résultats préliminaires, l'ISIE a annulé, en application de l'article 70 du décret électoral, ceux de la liste indépendante « Pétition populaire » dans cinq circonscriptions - Tataouine, Sfax-1, Jendouba, Kasserine et Sidi Bouzid -. Selon les articles 52 et 53 du décret électoral, les partis politiques et des listes indépendantes ne doivent pas dépasser le plafond de financement public et privé et recevoir de financement ou aide matérielle, directe ou indirecte, de l'étranger, de sources anonymes ou privées. L'ISIE a justifié l'annulation par le fait que ces listes avaient bénéficié d'un financement privé. Elle a également fait valoir que les frais d'impression des tracts de propagande de « Pétition Populaire » n'étaient pas inscrits dans les comptes de campagne. Les listes électorales du mouvement « Pétition populaire » qui a enregistré ces coûts dans leurs comptes de campagne n'ont pas été pénalisées. « Pétition populaire » a également vu une candidature annulée dans la circonscription électorale étrangère « la France-2 » sur la base d'une violation de l'article 15 du décret électoral. Au total, cette liste indépendante a perdu huit sièges dans six circonscriptions.²⁷

Cela dit, il est important de souligner que l'ISIE et ses antennes régionales ont montré une efficacité remarquable dans l'identification de plusieurs centaines de petites infractions électorales lors de la campagne à l'Assemblée nationale constituante et ont agi contre elles dans un délai très court. La plupart des infractions relevées concernent l'utilisation des espaces non autorisés pour l'apposition de la propagande et l'affichage, et des petits actes de vandalisme, tel que l'arrachage d'affiches électorales. Très peu de ces actes étaient liés au financement illégal de la campagne électorale. Les retards dans le décaissement du financement public des campagnes électorales sont l'un des problèmes détectés au début de la campagne. Cela dénote les insuffisances de la réglementation actuelle du contrôle pour affronter la complexité du financement politique illégal.

Une autre contrainte qui pourrait ralentir le fonctionnement de l'administration électorale dans son ensemble est le fait que les décisions concernant les infractions doivent être prises par consensus. Bien que ce choix soit louable pour la première expérience électorale, ce n'est pas un mécanisme efficace pour prendre des décisions éclairées et rapides. Il a fallu près de 11 mois à la Cour des comptes pour soumettre le rapport d'audit général des comptes de campagne sur les élections à l'Assemblée nationale constituante d'octobre 2011. Le rapport a été présenté le 7 août 2012 à une conférence de presse et publié le lendemain dans le site web de la Cour.

Il en ressort que la conformité à la loi est déficiente, largement en raison du manque de préparation générale des partis politiques et des listes indépendantes à tenir des registres à jour de leurs opérations financières au cours de la campagne électorale et à soumettre leurs comptes sans faute. En réalité, seulement 39 des 77 partis et 223 sur les 739 listes indépendantes ont fourni les documents de l'utilisation des fonds publics reçus pendant la campagne électorale. 5 des 17 partis et 14 des 31 listes indépendantes qui ont remporté 48 des 217 sièges de l'Assemblée nationale constituante n'ont pas présenté de pièces justificatives. La soumission a été tardive dans la majorité des cas (70 %).

²⁷ Les décisions d'annulation des résultats des élections, qui ont été approuvées par le président de la Commission électorale, manquaient parfois en fait et en droit et ont été soumises à un recours de « Pétition populaire » devant l'assemblée plénière du Tribunal administratif. « Pétition populaire » a démontré que les dépenses concernant les tracts de la campagne qui ont justifié l'invalidation des sept élus ont été imprimés et distribués au cours de la période de précampagne et, par conséquent, qu'elles n'étaient pas soumises à inscription dans les comptes de campagne. Le Tribunal administratif a considéré que le recours à des tracts constituait un acte de précampagne, et n'était donc pas soumis aux dispositions relatives à l'annulation de résultats électoraux (articles 70, 52 et 53 du décret électoral).

Il faut souligner le travail remarquable effectué par la Cour des comptes dans un tel contexte, et avec une réglementation provisoire qui a été adoptée deux jours seulement avant le début de la campagne, donc sans suffisamment de temps pour les partis et les listes indépendantes pour s'approprier ces normes. La Cour des comptes a examiné 262 comptes, avec des ressources humaines très réduites, alors qu'il s'agissait des premières élections libres, justes et universelles.

Le rapport de la Cour de comptes a identifié plusieurs carences dans la législation actuelle. Le décret électoral s'attache beaucoup au pluralisme, mais peu à la reddition des comptes et à la transparence. En effet, il a permis à un grand nombre de formations politiques de participer au processus électoral (816 partis et les listes indépendantes). Cependant, du point de vue du contrôle du financement politique, il était pratiquement impossible pour les organismes de contrôle d'évaluer le sérieux de certaines candidatures en raison du manque de temps et de moyens. Le rapport de la Cour des comptes a également révélé que certaines listes indépendantes ont indirectement bénéficié de la propagande transmise par les chaînes de télévision par satellite en violation du principe d'égalité entre les candidats. Il a aussi été constaté que nombre de partis ont ouvert plus d'un compte bancaire pour la campagne, créant ainsi d'énormes difficultés de consolidation des comptes et de contrôle des transactions financières. La Cour a, enfin, souligné que les règles et procédures en vigueur pour l'aide publique aux partis et listes indépendantes sont déséquilibrées.

En vue d'éviter ces travers, la Cour des comptes a formulé plusieurs recommandations d'amélioration de la transparence des campagnes électorales. Elle a proposé au législateur d'informer à l'avance les organes de contrôle de tous les changements apportés au cadre réglementaire, afin qu'ils puissent se préparer et aider les partis et les candidats à s'adapter à ces évolutions. Elle est aussi favorable à l'ouverture d'un compte bancaire par candidat. Elle suggère que les partis ou listes indépendantes qui n'ont pas dépensé la totalité des fonds publics qui leur a été attribuée, restituent les restes à l'État, afin d'éviter les détournements. La Cour recommande, également, l'introduction de sanctions plus sévères pour les infractions relatives au financement politique. Enfin, elle souhaite que les candidatures qui ont bénéficié de financement de personnes morales privées soient déclarées irrégulières. Pour ces raisons, la Cour prône la révision de la loi, de sorte à clarifier les compétences et les procédures sur ce point.

Le gouvernement et l'Assemblée constituante ont entrepris la préparation d'un nouveau projet de loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Mais peu d'informations sont actuellement disponibles sur la façon dont il entend procéder et les expertises dont il dispose pour mener à bien cette tâche.

III - 4) Principes d'édition de la législation et de contrôle du financement des partis politiques et les campagnes électorales

La préparation de la nouvelle loi relative au financement des partis politiques et à son contrôle pourrait donner l'occasion de revoir de façon globale le financement des partis politiques. Il serait, dès lors, opportun :

1) de réviser le régime de financement des partis politiques avec une approche plus large, en y incluant la révision des dispositions constitutionnelles pertinentes sur cette question, la loi sur les partis politiques et les associations, les diverses lois électorales, ainsi que de toute autre loi indirectement liée à la question du financement politique ; et,

2) de discuter, avant son achèvement, le projet de loi en cours de préparation avec tous les intervenants dans un forum public, auquel participeraient des experts nationaux et des organismes internationaux compétents dans la matière. Cette procédure de consultation ouverte est nécessaire afin d'assurer la crédibilité, l'appropriation et la durabilité de la réforme.

La future loi sur le financement serait à agencer avec les futures dispositions constitutionnelles en la matière, la loi sur les partis politiques et les diverses lois électorales (et toute autre loi y relative indirectement). L'ensemble des dispositions pourrait être regroupé de manière logique en tenant compte de deux réalités : le financement des acteurs politiques et le financement des campagnes électorales. Il conviendrait de distinguer entre les actes électoraux (élections locale, régionale, législative, présidentielle) et les types d'acteurs politiques (les candidats, les listes indépendantes et les partis politiques - grands et petits, représentés ou non représentés). Les contrôles devraient être appropriés aux circonstances du pays et conçus en vue de répondre au fonctionnement informel entourant le financement politique. Les mouvements en numéraire seraient à réduire au minimum, voire, purement et simplement à interdire. Le contrôle serait de préférence à confier à un seul organisme. La violation des règles de financement des partis et des élections devrait être effectivement détectée et sanctionnée. Et un dernier principe serait à appliquer : la loi ne chercherait pas à réglementer plus qu'elle ne pourrait traiter efficacement.

Il n'existe pas de modèle unique de réglementation du financement politique, mais il y a une prise de conscience croissante que des efforts sont à consentir pour aller au-delà de l'adoption formelle des lois. Il serait à souligner que la complexité du contrôle du financement politique impliquerait de n'introduire de nouvelles restrictions et obligations qu'avec un soin particulier. Toute réforme d'un système de financement politique aurait besoin d'être soutenue par les recherches nécessaires et des consultations publiques. Elle devrait être bien définie, stable et acceptable par les partis politiques qui requièrent de savoir ce qu'on attend d'eux et ce qu'ils peuvent attendre de l'État. Une politique efficace en matière de financement politique dépend d'un cadre juridique clair, réaliste et accessible, appliquant une série de principes : l'équilibre entre la nécessité de lutter contre la corruption dans la vie politique et le respect du pluralisme politique ; l'équilibre entre le contrôle interne assuré par les partis et les candidats et l'efficacité du contrôle externe ; l'équilibre entre les sources transparentes et durables de financement et l'interdiction de sources inacceptables qui pourraient mettre en danger l'intégrité et l'impartialité des décideurs ; l'équilibre entre les recettes et les plafonds de dépenses.

Ci-dessous, le présent rapport propose des lignes directrices et des recommandations susceptibles d'aider les pouvoirs publics dans cette mission.

Encadré n°4

Les principes directeurs pour l'établissement de normes financières applicables aux partis politiques et aux candidatures indépendantes, dans un contexte de transition

Définir des normes financières pour les acteurs politiques dans un environnement de transition démocratique ne constitue pas une tâche facile. C'est dans un contexte de faible réglementation, que les partis politiques construisent progressivement des moyens alternatifs et clandestins de financement de leurs activités. Pendant que la vie des partis s'épanouit durant les périodes de transition - élections libres, régulières et universelles, militantisme grandissant, augmentation des activités de campagne, expansion de structures organisationnelles payées - l'intérêt quant aux sources et destinations de l'argent qui alimente cette vitalité démocratique ne soulève que très peu, voire aucun, intérêt. La faiblesse des cadres juridiques et institutionnels ne représente pas seulement une invitation à l'illégalité, elle engendre une culture de mépris de la réglementation du financement politique, difficile à surmonter dans le long terme.

Pour cette raison, la convention des nations unies contre la corruption recommande aux États d'adopter des mesures législatives et administratives, destinées à accroître la transparence du financement des candidatures à une charge publique élective et, le cas échéant, du financement des partis politiques (article 7, par. 3). La convention de l'union africaine va plus loin et établit des dispositions obligatoires sur le financement politique, obligeant ses membres à intégrer le principe de transparence dans le

financement des partis politiques.

La réglementation du financement politique est un ensemble de principes, règles et procédures par lequel les États tentent, dans un mouvement digne de toute démocratie représentative, de limiter l'influence indue de l'argent en politique, en augmentant la transparence dans la vie politique. À moins que les partis politiques acceptent les règles et jouent un rôle majeur dans la création des conditions pour son application effective, le cadre réglementaire adopté restera illusoire.

Les principes qui sous-tendent la réglementation du financement politique peuvent être résumés comme suit :

- *La réglementation* du financement politique a pour but de créer les conditions nécessaires, des moyens et des procédés pour que de nouvelles formations politiques puissent émerger et manifester leurs idées (pluralisme), ainsi que de permettre à tous les partis de s'acquitter efficacement de leurs devoirs représentatifs, indépendamment de leur taille, de leur ancienneté ou de leurs préférences idéologiques (la capacitation institutionnelle).
- *La transparence*, la réglementation du financement politique vise à assurer une divulgation claire et complète de toutes les transactions financières - recettes et dépenses - effectuées par des partis et des candidats, et de rendre ces comptes disponibles pour consultation publique. Les partis devraient rendre leurs activités financières disponibles et accessibles au public, en tout temps, et résoudre, sans délai, toute situation susceptible de créer la méfiance du public.
- *La responsabilité*, la réglementation du financement politique doit être claire sur les conditions d'établissement et de présentation des comptes des partis ; mettre en place des procédures de contrôle efficaces et impartiales et des mécanismes garantissant le contrôle régulier et efficace des comptes des partis et des activités financières. Elle encouragera les partis à favoriser la responsabilité financière interne et rendre leurs dirigeants et leurs candidats capables de répondre de leurs fautes devant leurs militants et le grand public. En tant que bénéficiaires de subventions publiques, les partis doivent se soumettre à un examen public de leurs activités.
- *L'intégrité*, la réglementation du financement politique vise à imposer des normes financières en interdisant et en sanctionnant toute situation dans laquelle les partis, leurs dirigeants et les candidats se placent dans une situation de soumission financière ou autre vis-à-vis de personnes ou organisations qui pourraient les influencer dans l'exercice de leurs fonctions représentatives.

Dans la pratique, le cadre réglementaire requiert de répondre aux exigences légales minimales suivantes :

1. Créer les conditions appropriées pour le pluralisme des idées et l'équité dans la compétition électorale ;
2. Protéger les acteurs politiques de l'influence indue de corruption liée aux sources indésirables de la campagne et du financement des partis ;
3. Réduire l'informalité générale entourant le financement politique, en établissant des normes claires de bienséance financière pour les acteurs de l'offre et ceux de la demande ;
4. Empêcher l'utilisation partielle et partisane de la législation contre les opposants politiques ;
5. Demander aux partis d'être transparents sur la façon dont ils collectent et dépensent leur argent.

Les principales dispositions de ces législations peuvent comprendre : des interdictions contre les pratiques frauduleuses et illégales, des règles de divulgation, des limites de cotisation réalistes ; l'interdiction de certains types de contributions (tels que les apports étrangers, les contributions anonymes, ou des contributions de sociétés commerciales) et les dépenses, les subventions publiques directes, les subventions en nature, les règles concernant les représentants financiers, comptables et d'audit, ainsi que des règles et des mesures visant à contrôler l'utilisation des ressources publiques à des fins électorales.

Recommandations relatives à la vie politique et aux partis politiques

Propositions en vue d'un nouveau régime sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales

La législation actuelle pourrait être examinée en profondeur et mise en conformité avec les normes internationales.

- Une législation complète de la vie politique resterait à établir. Actuellement, la Tunisie ne dispose pas d'un ensemble législatif et réglementaire cohérent régissant l'ensemble de l'activité politique et électorale. Cet ensemble devrait couvrir, d'une part, le financement des partis politiques, des campagnes électorales pour les différentes élections et référendums, et d'autre part, les législations électorales relatives à la désignation des représentants du peuple aux différents mandats électifs, à la constitution et au fonctionnement des partis politiques et associations. Cet ensemble intégrerait aussi, la législation relative aux moyens de communication et aux sanctions administratives et pénales dans le domaine.

- La législation définirait clairement les partis politiques et leurs règles de gouvernance interne, y compris les procédures de contrôle interne (telles les procédures financières, ou de vérification des comptes).

- La législation distinguerait les comptes des partis politiques des comptes des campagnes politiques. Elle s'appliquerait aux formations politiques permanentes et aux candidatures individuelles. Mais, elle pourrait fixer un régime simplifié, en particulier de comptabilité, pour les petits partis et des candidatures indépendantes.

- Les sources légales et illégales de financement seraient à clarifier. Il faudrait aussi y intégrer les soutiens indirects aux partis et aux campagnes. Les dépenses réalisées par des tiers pour le compte des partis ou candidats en lice, les contributions provenant de l'étranger et les dons anonymes devraient être interdits. Les dons des personnes morales (sociétés, fondations, institutions religieuses, et autres organisations de la société civile, etc.) mériteraient d'être particulièrement encadrés. Les dons en espèces seraient autorisés, mais plafonnés à des montants faibles. Les contributions en nature ou industrie seraient aussi réglementées, notamment, lorsqu'elles émanent de personnes morales.

- La législation préciserait la notion de dépense électorale. Les contrôles concerneraient aussi les périodes de précampagne électorale et postérieures à la campagne. Il est à noter que la liquidation de certaines grosses dépenses intervient souvent après les résultats électoraux.

- La loi clarifierait la collecte de fonds. Le principe actuel autorisant un tiers de financement public et deux tiers de financement privé, serait à remplacer par des plafonds tenant compte de l'origine des fonds (publique, privée, de personnes morales ou entreprises).

- Les règles et procédures de décaissement de l'aide publique aux partis politiques et aux listes indépendantes pourraient être revues, de sorte à assurer un plus grand pluralisme, et d'améliorer la responsabilité dans l'utilisation de ces fonds. L'attribution de fonds publics aux partis ou des listes indépendantes prendrait deux formes : l'aide publique directe (subvention annuelle et remboursement forfaitaire des dépenses électorales), et des aides publiques indirectes (exonérations fiscales, attribution de temps d'antenne gratuit à la télévision publique et la radio, accès gratuit à l'espace public durant les campagnes électorales, etc.).

- Les comptes annuels et électoraux des partis politiques et des listes indépendantes nécessiteraient d'être vérifiés dans un délai précis (afin d'éviter que perdure l'incertitude provenant des éventuels recours administratifs et judiciaires contre ces comptes). Il serait aussi souhaitable de publier, d'une manière intelligible et dans les meilleurs délais, ces comptes, en particulier sur le site du web de l'institution chargée du contrôle.

- La législation relative au contrôle serait à examiner. Il serait envisageable d'étudier la création d'une institution indépendante et unique pour les élections nationales.

- La loi définirait clairement les infractions. La sanction serait proportionnelle et adaptée à la gravité de l'infraction. Des sanctions administratives, électorales et pénales seraient à envisager. Ces dispositions nécessiteraient d'être en conformité avec celles de la constitution, en particulier, celles s'appliquant en matière pénale et électorale.

- L'organe de contrôle administratif serait indépendant dans l'évaluation de l'infraction et la fixation de la peine. Ses décisions seraient soumises au contrôle juridictionnel.

- Le cadre suivant de contrôle serait envisageable :

- La Commission électorale nationale (cf. Instance Supérieure Indépendante pour les élections - ISIE-), en plus de la surveillance des activités électorales, assurerait le contrôle du financement politique et des référendums²⁸. La nouvelle commission couvrirait tous les processus électoraux, élections nationales et locales, et référendums.

- Elle figurerait dans la constitution, serait une autorité administrative indépendante, et aurait son propre statut²⁹, fixé par la loi. Il serait envisageable de la doter de pouvoirs d'enquête et de contrôle pour autant que ces derniers soient conformes à la nouvelle constitution.

- Sa loi statutaire lui garantirait, également, l'indépendance, l'inamovibilité de ses membres et des ressources matérielles et humaines appropriées. La nomination de ses membres et de son président (ou directeur) serait soumise à l'examen du public par le biais d'audiences parlementaires publiques.

- Elle aurait un conseil d'administration, composé de 9 membres, nommés pour 9 ans par le Parlement, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, et renouvelable par tiers tous les trois ans. Sa composition serait multipartite et interdisciplinaire. Cet organe serait chargé de veiller au respect des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, relatives à la conduite des élections, ainsi qu'au respect des obligations concernant le financement des partis politiques et des candidatures ou listes indépendantes.

- Le président (ou le directeur) de l'entité serait recruté de façon publique et concurrentielle, parmi les personnes réunissant les conditions définies par la loi. Une liste de 3 candidats serait arrêtée par le conseil d'administration de l'entité après un vote à la majorité simple, et soumise au Parlement. Celui-ci entendrait publiquement les candidats. La décision de nomination reviendrait au Président du Parlement, soit après consultation des différents groupes parlementaires, soit après un vote public de l'Assemblée.

- Cette entité serait organisée en différents services : certains se spécialiseraient dans la préparation juridique, technique et matérielle des élections et des référendums (logistique et les questions de responsabilité électorales), d'autres dans l'organisation financière des partis politiques et des campagnes électorales.

- Le personnel permanent de l'institution serait formé d'agents ayant une expérience confirmée dans les questions juridiques, de contrôle de la légalité et les statistiques. Il serait recruté conformément à la législation sur la fonction publique. La Cour des comptes pourrait aider temporairement la nouvelle institution dans ses vérifications, afin de lui donner le temps de développer sa propre expertise dans ce domaine. Le recours à des agents publics serait privilégié, plutôt qu'à celui d'auditeurs externes venus du secteur privé. En effet, le marché intérieur de la vérification est limité et pourrait soulever des inquiétudes quant à son indépendance et son impartialité dans le domaine de l'audit du financement politique.

- Le nouvel organe de contrôle disposerait de pouvoirs suffisants pour vérifier les informations financières fournies par les partis et imposer des sanctions administratives, ainsi que pour signaler les infractions pénales à la justice. Les décisions administratives et juridictionnelles

²⁸ Au moment de la rédaction de ce rapport, il n'est su si le referendum figurera dans la nouvelle constitution tunisienne.

²⁹ L'exemple de l'*Institut Fédéral Electoral* du Mexique pourrait être ici utilement examiné (<http://www.ife.org.mx>).

éventuelles, ainsi que les sanctions seraient rendues publiquement. Les citoyens bénéficieraient de l'accès, le plus large possible, par exemple par Internet, à toutes les informations.

- Le nouvel organe serait également soumis à un contrôle juridique par le biais des mécanismes du droit administratif.

Titre IV L'intégrité dans la fonction publique et la transparence administrative

La fonction publique tunisienne appartient au groupe de celle de carrière. L'agent, recruté selon les critères de mérite, a vocation à dérouler de façon continue sa carrière, en restant fonctionnaire, même s'il change d'emploi. Le statut général des personnels de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif³⁰ constitue le texte de base de la fonction publique tunisienne. Mais la situation légale et réglementaire de ces derniers est régie par un important corpus de textes et de principes. Dans les textes, les droits et les obligations reconnus aux fonctionnaires tunisiens sont conçus de sorte à garantir formellement, en toute circonstance, le comportement éthique de ceux-ci. Les fondements de ces textes et la jurisprudence qui en est issue sont sains et méritent d'être maintenus. Il n'en demeure pas moins, qu'à la lumière de l'expérience, des amendements importants seraient à envisager.

IV-1) Les droits et obligations des fonctionnaires tunisiens constituent un socle solide pour garantir l'intégrité, mais certaines situations requerraient d'être mieux réglementées.

La présente section n'est pas destinée à représenter la totalité des droits et obligations des fonctionnaires qui participent à la préservation de l'intégrité. Il ne s'agit, dans cette partie, que de donner quelques exemples, particulièrement saillants, tant de droit administratif que de droit pénal.

A - Droits et obligations garantissant l'intégrité des agents publics

1- Les principes garantissant l'intégrité des fonctionnaires.

Les fonctionnaires doivent exercer leurs services et se consacrer exclusivement à ceux-ci. Cette obligation découle indirectement de plusieurs dispositions du statut général, notamment de l'article 13 qui subordonne le droit à la rémunération au service fait, et l'article 35 qui prévoit une retenue sur salaire en cas d'absence irrégulière.

Les fonctionnaires sont également soumis à des obligations *revêtant un caractère moral* : il s'agit, en particulier, des obligations de neutralité, discrétion professionnelle, loyauté et sauvegarde de l'indépendance du fonctionnaire. Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent de la fonction publique doit faire preuve de neutralité et éviter tout acte de complaisance. L'obligation d'honnêteté est une qualité essentielle pour tout fonctionnaire.

Les agents publics sont astreints à une obligation d'honnêteté. Le manquement à l'obligation d'honnêteté constitue, à la fois, une infraction disciplinaire et une infraction pénale. L'article 56 du Statut général paragraphe 2 précise : « 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... le ministère public doit être saisi sans délai... ». Le manquement à l'obligation d'honnêteté peut avoir lieu principalement en cas de : corruption ; récompense interdite ; trafic d'influence ; prise illégale d'intérêts ; atteinte à l'égalité des chances dans les marchés publics ; concussion ; détournement de fonds ou de titres tenant lieu ; infractions relatives aux documents administratifs et abus d'autorité.

2 - Les inéligibilités concernant certains fonctionnaires

Il est reconnu aux agents publics la possibilité d'exercer des responsabilités politiques, mais ceux-ci ne doivent pas utiliser leurs fonctions professionnelles pour asseoir leurs ambitions électorales. Ils sont donc conduits dans certains cas à choisir entre les unes et les autres. Ainsi,

³⁰ Loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif.

l'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec un mandat de député ou de membre de la chambre des conseillers, règle bien compréhensible car destinée à garantir l'autonomie du législateur.

Par cette raison, le fonctionnaire élu à la chambre des députés peut, sur sa demande, être mis en disponibilité spéciale par arrêté du Premier ministre, pour une période de 5 ans, renouvelable autant de fois que nécessaire. A la cessation de leur fonction parlementaire, les agents mis en disponibilité spéciale réintègrent de plein droit leur cadre d'origine en conservant le grade ou la catégorie dont ils sont titulaires³¹.

3 - Restrictions sur la propriété, personnelle ou familiale, d'entreprises privées

L'article 5 du Statut général interdit à tout 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, une déclaration doit en être faite à l'administration dont relève l'agent. Comme il a été exposé plus haut, le droit de la commande publique interdit la prise illégale d'intérêt et l'article 97 bis du code pénal sanctionne cette infraction.

En revanche, il n'y a pas des restrictions à ce que l'agent public ait des intérêts dans une entreprise non soumise au contrôle de son administration ou à son service. La propriété familiale des entreprises privées est aussi libre. L'autorité compétente peut, toutefois, prendre, s'il y a lieu, les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service quand la propriété familiale d'un agent peut compromettre l'exercice indépendant d'une fonction.

4 - La limitation des activités qui pourraient entrer en conflit avec les activités administratives présentes ou passées

a - L'interdiction de cumul et de prise illégale d'intérêts

En application de l'article 5 du statut général il est, par principe, défendu aux agents de la fonction publique d'exercer une activité privée lucrative. Les conditions dans lesquelles il pourrait être dérogé à cette interdiction seraient à établir par un décret toujours en attente. La violation de cette interdiction peut revêtir un caractère délictuel, si l'agent s'adonne à une activité lucrative ayant un lien direct avec ses fonctions. L'agent est alors passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 2000 dinars.

b- Interdiction du passage du fonctionnaire en activité vers le secteur privé

Le Statut général et le code pénal n'interdisent pas le passage des fonctionnaires au secteur privé (pantouflage)³², mais lui posent des limites. Ainsi, l'article 97 du code pénal prévoit une peine de cinq ans d'emprisonnement et une amende égale à la valeur du gain obtenu à l'encontre de toute agent public qui a participé à la gestion d'une entité dont il avait la surveillance, ou la garde d'une affaire, ou était chargée d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation de l'opération. L'article 97 bis, dispose quant à lui que, tout fonctionnaire en exercice, détachement ou mis en disponibilité, qui aura sciemment participé dans la gestion d'une entreprise privée, assujettie à son contrôle, ou ayant été chargé de conclure un contrat ou activement participé à la conclusion de ce contrat, est passible de trois ans de prison et de trois mille dinars d'amende.

De plus, le Statut général autorise la mise en disponibilité sur demande, pour une durée maximum de 5 ans pour des circonstances exceptionnelles. Celle-ci est accordée par décret, à

³¹ Article 71 du Statut général.

³² Le pantouflage est le fait, pour un agent public exerçant une mission de contrôle ou de surveillance d'une entreprise privée, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans cette entreprise avant l'expiration d'un délai (deux-trois ans) suivant la cessation de ses fonctions.

la demande écrite du fonctionnaire, justifiant de deux années de services civils effectifs au moins. Lorsque la demande concerne le passage dans le secteur privé, l'administration devrait considérer les relations du demandeur avec le secteur privé pendant son service. Lorsqu'un risque d'atteinte à l'intégrité apparaîtrait, elle rejeterait la requête.

L'article 50 bis du statut général prévoit, enfin, qu'« *Un congé pour la création d'une entreprise peut être accordé au fonctionnaire titulaire pour une durée maximale d'une année renouvelable une seule fois. Ce congé est renouvelable deux fois dans le cas où l'entreprise est créée dans les zones de développement régional* ». Il ne semblerait pas que l'administration contrôlerait les risques de conflit d'intérêts entre la nouvelle activité et l'ancienne du fonctionnaire, avant sa décision.

De manière générale, le droit positif tunisien ne réglerait pas de façon suffisante le passage du fonctionnaire en activité du secteur public vers le secteur privé.

c- Les obligations du fonctionnaire après sa cessation définitive de fonctions.

Les ex-agents de la fonction publique sont, malgré la cessation définitive de leurs fonctions au sein de l'administration, soumis à des obligations strictes. Notamment, ils doivent bénéficier d'une autorisation préalable de l'administration pour pouvoir s'adonner à une activité rémunérée ayant un lien avec leurs anciennes fonctions. Ils ne doivent pas non plus cumuler leur pension de retraite avec un salaire d'activité, et sont astreints à l'obligation d'une autorisation préalable de l'administration pour exercer dans une entreprise publique auprès de laquelle ils avaient représenté l'État avant de cesser définitivement leurs fonctions. Il leur est également interdit de participer à la gestion des entreprises privées qui étaient soumises à leur autorité avant la cessation définitive de leurs fonctions. L'article 97 bis précité dispose clairement que le fonctionnaire public ayant participé sciemment, avant le délai de cinq ans depuis la cessation définitive de ses fonctions, à une opération d'une entreprise privée assujettie à son contrôle, ou avec laquelle il était chargé de conclure des contrats, est passible de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 2000 dinars. Par ailleurs, les fonctionnaires restent soumis à une obligation de réserve et de discrétion professionnelle, même après la fin de leur fonction dans l'administration.

Le décret n° 3158-2002 du 17 décembre 2002 relatif aux marchés publics, révisé par le décret n° 3018-2009 du 19 octobre 2009, contient des dispositions relatives à l'interdiction des conflits d'intérêts et pantouflage. Par exemple, le paragraphe 2 de l'article 13 prévoit que les contrats ne peuvent être conclus avec des fournisseurs, ou des représentants de fabricants en Tunisie, ou à l'étranger, qui sont des fonctionnaires dans le même ministère, ou une institution publique ou un établissement qui concluent le contrat ou qui ont cessé de travailler pour eux au cours des cinq dernières années.

Comme il est naturel en droit pénal, les conditions de constitution de l'infraction sont précisément énoncées. Cependant, l'administration ne bénéficie pas des moyens lui permettant de réunir la preuve des infractions. En effet, aucun système de détection et d'investigation n'est envisagé par l'administration, et la législation n'a prévu aucun organe spécialement destiné à l'examen des demandes de passage dans le secteur privé.

La mise en œuvre efficace de la législation sur le passage au secteur privé demande la création d'une instance comme la *commission de déontologie de la fonction publique*. En France, par exemple, une telle institution publique est chargée « *de contrôler le départ des agents publics, et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel* ». Ou bien, mieux encore, il serait envisageable d'étudier la création d'une instance responsable de toute la politique de gestion de conflits d'intérêts.

B - L'obligation de déclaration de biens devrait évoluer

1- Le régime actuel de la déclaration des biens connaît des limites importantes

a- Le régime actuel de déclaration de biens

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 met à la charge de certaines catégories d'agents, l'obligation d'établir une déclaration sur l'honneur de tous leurs biens, ainsi que de ceux de leurs conjoints et enfants mineurs³³.

Cette obligation concerne les magistrats, les ambassadeurs, les gouverneurs, les chefs d'entreprise à participations publiques, 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 agents de l'administration du commerce, les agents de l'administration fiscale, ainsi que tous les agents de l'État, des collectivités locales et des établissements publics administratifs exerçant les fonctions d'ordonnateur ou comptable public. Ces personnes sont tenues de renouveler leur déclaration de biens tous les cinq ans en cas de maintien dans leurs fonctions. Elles doivent établir une nouvelle déclaration lors de la cessation de leurs fonctions.

La déclaration des biens est déposée auprès du Premier président de la Cour des comptes. 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. Il peut être fait état de la déclaration devant les tribunaux, si le déclarant est 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 (art. 6).

Lorsque le défaut de déclaration dans les délais est constaté, un délai supplémentaire est accordé à l'assujetti à l'obligation ; faute de régularisation la personne est démise de ses fonctions (art. 7). Le défaut de déclaration, à la fin des fonctions, conduit à ce que de la gestion de l'assujetti soit contrôlée pour la période d'exercice des fonctions ayant nécessité la déclaration des biens.

b - Les limites du système sont sérieuses

La législation sur la déclaration de biens n'est que partiellement respectée. Les personnes assujetties ne déposent, en effet, pas systématiquement les déclarations tel qu'il est prévu par la loi, et elles ne les actualisent ensuite pas. Et la sincérité des informations contenues dans les déclarations n'est pas garantie, la Cour des comptes n'exerçant aucun contrôle sur leur contenu. En effet, la loi ne l'en charge pas. Et combien même il en serait ainsi, la Cour ne disposerait pas des moyens, ni humains, ni techniques d'accomplir cette mission. Par ailleurs, elle ne maîtrise pas les techniques de contrôle des déclarations. Et on peut s'interroger de façon générale, pour savoir si cette mission s'accorde réellement avec les autres fonctions de la Cour.

Le système mis en place est trop ambitieux. Un très grand nombre de personnes sont astreintes à la déclaration ; ce qui rend dans les faits inapplicable le mécanisme. Par ailleurs, la confidentialité des informations contenues dans les déclarations n'est pas absolue. En effet, elles sont communiquées aux ministres, qui ont ainsi connaissance de la situation patrimoniale de leurs subordonnés, mettant en cause le respect de la vie privée de l'agent par son supérieur.

³³ Décret n°552 du 10 avril 1987, décret n°99-466 du 27 février 1999, circulaire n°15 du 22 avril 1987 et circulaire n°17 du 14 avril 1999.

L'article 6 de la loi limite les pouvoirs d'investigation de la justice. En effet, pour rendre la déclaration communicable au juge, l'infraction recherchée doit être liée aux fonctions exercées. Or, il est possible qu'un enrichissement délictueux n'ait aucun lien avec les fonctions exercées, mais soit tout de même constatable sur la déclaration de la personne mise en cause. On prive ainsi le juge d'un moyen important d'investigation.

La déclaration ne porte, enfin, que sur les patrimoines, sans s'intéresser aux intérêts que les personnes assujetties et leurs familles pourraient avoir et qui seraient de nature à les conduire à méconnaître la législation ou les intérêts publics. Or, souvent les intérêts sont à l'origine de l'infraction ou permettent de la caractériser pénalement.

2 - L'utilité de passer à la déclaration d'intérêts

Les fruits de la corruption ne sont pas toujours constitutifs d'un patrimoine sujet à déclaration. De plus, l'origine d'une corruption peut résider dans une situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouve un fonctionnaire. Il est, dès lors, important de connaître pour les principaux décideurs publics et les fonctionnaires principalement exposés, leurs intérêts. Cette connaissance peut passer par la déclaration d'intérêts dont l'analyse permettrait d'identifier les éventuels conflits d'intérêts et de déterminer s'ils sont de nature à compromettre la mission de la personne concernée.

La déclaration d'intérêts contiendrait la nature exacte et les caractéristiques précises de l'ensemble des intérêts à déclarer pour chaque catégorie de fonctionnaires ou responsables publics. Ces déclarations d'intérêts devraient répondre à des modalités précises de dépôt, traitement, publication et actualisation des intérêts. L'organisme chargé de les traiter établirait des critères permettant de distinguer les intérêts majeurs des autres intérêts. En tout cas, au-delà des systèmes mis en place, la responsabilité première sur l'intégrité des agents appartient à leurs supérieures hiérarchiques.

Il serait aussi indispensable de prévoir des procédures de gestion des conflits d'intérêts, ainsi que les conséquences qui s'attachent à la méconnaissance des règles édictées. Pour établir la gestion des déclarations d'intérêts et de biens une entité spécialement destinée à cet effet pourrait être créée.

IV-2) La nécessité de mieux prendre en compte les conflits d'intérêts

Il semble que le caractère dangereux de la situation de conflit d'intérêts³⁴ en elle-même n'ait été pas perçu auparavant en droit tunisien. En effet, ce n'est que lorsque le conflit d'intérêts entraîne la commission d'une infraction qualifiée pénalement qu'il est sanctionné. Cette infraction est la prise illégale d'intérêts. L'agent qui profite de ses fonctions pour se procurer, ou est soupçonné de se procurer illégalement, un avantage quelconque, ou pour faire procurer illégalement un avantage à un tiers, se rend coupable de cette dernière infraction.

Cela signifie que le conflit d'intérêts a, d'abord, été envisagé sous l'angle de la répression. Les dispositions répressives, rarement appliquées dans la pratique, ont été complétées par divers mécanismes de prévention, mais de manière peu systématique. Un enjeu essentiel pour la légitimité de la vie publique se situe, toutefois, en amont : prévenir les situations de conflit d'intérêts et travailler à une stratégie globale pour les éviter. Cette dernière retiendrait une définition claire de la notion de conflit d'intérêts.

³⁴ Un conflit d'intérêts dans le secteur public apparaît quand un agent public est impliqué dans de multiples intérêts (publics et privés), et l'un des intérêts pouvant corrompre la motivation à agir selon l'intérêt général. Un conflit d'intérêts apparaît ainsi chez une personne ayant à accomplir une fonction d'intérêt général et dont les intérêts personnels sont en concurrence avec la mission qui lui est confiée par son administration.

Cette définition serait à inscrire dans la loi. Celle-ci considérerait les situations les plus importantes de conflit et consacrerait les plus grands efforts de prévention aux acteurs publics qui, en raison de la nature et de l'importance de leurs fonctions sont, plus que d'autres, exposés au risque du conflit d'intérêts. Mais, l'interdiction des conflits ne suffirait pas. La loi établirait aussi des procédures qui assurent la détection et la sanction des conflits. Enfin, elle assurerait la mise en œuvre de ses dispositions par des structures institutionnelles indépendantes et compétentes. En tout cas, une stratégie globale reposerait tout à la fois sur l'édition de normes et sur le développement de bonnes pratiques.

A - Énoncer la notion de conflits d'intérêt

Comme on l'a noté plus haut, le droit tunisien n'énonce pas la notion de conflit d'intérêts. Or, cette énonciation faciliterait l'établissement de règles et la mise en œuvre de pratiques communes dans le service public. Une définition efficace serait celle-ci : le conflit d'intérêts existe lorsqu'une situation d'interférence apparaît entre un ou plusieurs intérêts publics et des intérêts publics ou privés, de nature à compromettre ou à donner l'impression de porter atteinte à l'exercice indépendant, objectif et impartial de la fonction publique principale. Il y a aussi conflit d'intérêts quand la situation d'interférence aboutirait à l'acquisition d'un intérêt ou avantage matériel ou moral, direct ou indirect, en faveur d'un agent public ou au profit de sa famille, ses proches, amis ou toute autre personne n'ayant pas une qualité légitime pour en bénéficier.

Cette définition inclut le conflit potentiel et le conflit apparent. Elle permet aussi d'interdire aux membres du gouvernement l'exercice de toute fonction de direction ou d'administration au sein d'une entreprise privée ou publique, ou d'une association ou organisation non gouvernementale (ONG). Elle leur défendrait aussi certaines responsabilités dans la direction d'un parti politique. Les situations où un ministre ou un secrétaire d'État sont responsables, en tant que membres de la direction, du financement d'un parti ou d'une ONG sont, en effet, susceptibles de présenter un risque de conflit d'intérêts à prévenir.

B - La détection et les sanctions de la survenance du conflit d'intérêts

Il n'existe pas en Tunisie d'organisme destiné uniquement à la gestion et à l'évaluation des politiques de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts. Les instruments légaux et les corps d'inspections chargés spécifiquement de la détection et des enquêtes sur les conflits d'intérêts font défaut. La chaîne hiérarchique, les contrôles généraux de l'administration, les inspections sectorielles et les juridictions pénales remplissent très partiellement ces rôles. Au-delà de ces outils, le médiateur administratif, grâce à son rôle d'intermédiaire entre l'administration et les usagers et d'information du pouvoir politique, pourrait constituer une autre de ces vigies. En effet, en qualité de récipiendaire des critiques et doléances émises à l'encontre des différents fonctionnaires et élus, il est à même de d'indiquer les voies d'action. Il n'en reste pas moins qu'aucun système de détection des conflits d'intérêts vraiment efficace ne fonctionne dans l'administration. Or, l'efficacité de cette législation implique un système efficace de détection, enquête, poursuite et sanction.

Différentes options de réglementation existent :

- Soit une loi générale s'appliquant aux agents publics et au personnel politique et membres des cabinets ministériels ;
- Soit deux lois distinctes concernant, d'une part, les agents publics, et d'autre part, le personnel politique et membres des cabinets ministériels ;
- Soit deux lois distinctes relatives, d'un côté, aux agents publics, et de l'autre, aux personnel politique, membres des cabinets et hauts fonctionnaires.

Concernant le contrôle de la législation différentes possibilités existent également :

- Soit l'autorité hiérarchique est exclusivement chargée de veiller au respect de la loi par les fonctionnaires ;

- Soit un seul organe indépendant assume le contrôle de tous les assujettis ;
- Soit un premier organe est responsable pour le personnel politique et les membres de cabinet, et un second pour les fonctionnaires.

Bâtit une architecture institutionnelle de la déontologie et de la gestion des conflits d'intérêt autour d'une autorité centrale, ayant des compétences et des pouvoirs limités, et bénéficiant d'un réseau de personnes chargées de proposer des solutions à des questions déontologiques pourrait s'avérer très efficace. Dans ce cas, l'organisme tunisien responsable des conflits d'intérêts relèverait de l'État et serait permanent, indépendant et autonome dans l'exercice de ses compétences.

Toute forme d'influence sur l'exercice de ses missions, menaçant son autonomie et son indépendance, serait proscrite. La procédure d'élection du président et des membres de l'organisme est fondamentale pour assurer son indépendance. Naturellement, ceux-ci jouiraient de l'inamovibilité, afin d'échapper à toutes pressions. Au moment de la rédaction de ce rapport, il est difficile de proposer le rattachement de cet organisme au pouvoir législatif ou exécutif, parce que cette option dépend de l'équilibre interne de la future constitution du pays. Mais, le placer auprès du Parlement pourrait être opportun. Les conditions dans lesquelles il serait mis fin au mandat du président et des membres de l'organisme doivent être limitées et soigneusement réglementées. Le mandat du président, non renouvelable, pourrait durer de 5 ou 6 ans. Enfin, les dispositions relatives aux ressources, services administratifs et personnels seraient à énoncer clairement, de sorte à garantir l'indépendance et opérationnalité de l'institution.

La procédure suivie devant la Commission revêtirait une très grande importance. Par ailleurs, toute personne qui dénoncerait les infractions bénéficierait de la protection publique et l'anonymat. Il serait aussi bon que les procédures de dépôt des déclarations des intérêts soient claires, efficaces et rationalisées.

La loi devrait définir précisément les sanctions encourues pour chaque infraction. Et les sanctions incluraient, non seulement des amendes, mais aussi des sanctions disciplinaires, la confiscation du produit de l'infraction et l'interdiction d'exercer une profession et des activités liées à l'exécution du service public. Après, l'adoption de la législation resterait sa mise en œuvre. Cela requerrait un engagement politique fort et des moyens en accord avec les besoins réels de l'institution.

Pour finir, on constatera que la modification de la législation sur le conflit d'intérêts constituerait une étape importante dans l'amélioration de la transparence de la vie publique, de la démocratie et du renforcement du système d'intégrité en Tunisie.

Encadré n° 5

Les conflits d'intérêts

Les domaines à risque et les principaux instruments de prévention

Les domaines à risque sont principalement : l'exercice d'une activité parallèle ou extérieure (exercice d'une activité professionnelle concomitante à celle exercée dans l'administration) ; l'exécution des contrats et marchés publics (les responsables de marchés publics sont particulièrement concernés par ce risque) ; l'exécution des opérations de contrôle (financier, administratif ou de police) ; la responsabilité dans la délivrance de documents conférant un droit ou imposant une contrainte ; l'acceptation de cadeaux et avantages (élus ; représentants de l'autorité publique) ; la participation à des instances de direction tierces (administrateurs, dirigeants d'entreprises publiques) ; les départs vers le secteur privé.

Les instruments les plus importants pour prévenir et éviter les conflits d'intérêts sont :

a. Restrictions d'accès à certaines fonctions, incompatibilités pour l'emploi accessoire ou supplémentaire au principal emploi public.

- b. Déclaration du revenu des agents publics.
 - c. Déclaration du revenu familial.
 - d. Déclaration des biens personnels.
 - e. Déclaration des biens familiaux.
 - f. Déclaration des cadeaux.
 - g. Sécurité et contrôle de l'accès à l'information privilégiée.
 - h. Déclaration des intérêts privés pour les agents concernés à la gestion des contrats.
 - i. Déclaration des intérêts privés pour les agents concernés par la prise des décisions stratégiques.
 - j. Déclaration des intérêts privés pertinents quand la personne participe comme conseiller à la préparation ou la prise de décisions publiques importantes.
 - k. Divulgateion des déclarations de revenus et d'actifs.
 - l. Restriction et contrôle des affaires postérieures à l'emploi public.
 - m. Restrictions et contrôle des donations, cadeaux et autres formes de dons.
 - n. Restrictions et contrôle des nominations simultanées à l'extérieur non rémunérées (par exemple, une ONG, une organisation politique...).
 - o. Récusation (retrait systématique des décisions publiques lorsque les fonctionnaires se rendent compte que pour participer à une réunion ou pour prendre une décision ils seraient placés face à une situation de conflit d'intérêts).
 - p. Restrictions sur les titres de propriété, personnelle ou familiale, d'entreprises privées.
 - q. Cession des actions dans des entreprises privées par vente ou par la mise en place d'une fiducie ou d'un accord de gestion spécial (sans possibilité d'émettre d'instructions par le propriétaire des actions).
- Toutes ces situations seraient réglementées de manière suffisante et en considérant les différences de risques entre les divers agents publics concernés.

IV-3) Aider les agents à respecter et à défendre la législation

Il est établi aujourd'hui en Tunisie que le développement à grande échelle de la corruption provient en grande partie de la méconnaissance systématique de la loi, souvent sous l'injonction des principales autorités de l'ancien régime. Il faudrait donc renforcer les mécanismes qui contraignent les fonctionnaires à respecter la loi, qui leur donnent les moyens de résister aux ordres illégaux, et de dénoncer les violations de celle-ci.

A- Le devoir d'obéissance hiérarchique

Le fonctionnaire doit exécuter les instructions qui lui sont données par ses supérieurs. L'obligation d'obéissance hiérarchique n'est pas prévue expressément par le Statut général, mais découle de la tradition et de manière implicite de l'article 6 de ce texte qui fixe une hiérarchie aux emplois de la fonction publique. De plus, l'al. 1 de l'article 6 du Statut général dispose que « *tout agent public, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées* ». Il en résulte que l'agent qui n'exécute pas une instruction encoure une sanction disciplinaire. Par ailleurs, certains agents sont soumis à des obligations renforcées d'obéissance, tels les personnels chargés du maintien de l'ordre ; ces obligations sont plus légères pour d'autres, tels les enseignants. De plus, le subordonné doit exécuter les ordres même si ceux-ci lui paraissent illégaux. En contrepartie, la responsabilité de l'ordre exécuté par le subordonné incombe à son auteur.

- *Mais le devoir d'obéissance hiérarchique est tempéré par la jurisprudence.*

L'obéissance hiérarchique ne devrait pas permettre aux supérieurs de bafouer la loi. Ainsi lorsque l'ordre comporte une illégalité indiscutable, et qu'il est de nature à porter un grave préjudice à l'intérêt général, l'agent qui reçoit cet ordre est dispensé de son exécution. Cette règle a été dégagée par la jurisprudence³⁵. Or cette règle jurisprudentielle si elle avait été appliquée systématiquement aurait pu éviter certains cas de corruption. C'est pourquoi, elle devrait être reprise dans la loi.

- *Prendre la jurisprudence dans la législation tunisienne existante.*

Dans une société marquée par la dictature il est important d'inscrire dans la loi les principes forts, qui définissent le contrat social. C'est pourquoi, il serait nécessaire de reprendre dans la loi les limitations au devoir d'obéissance hiérarchique dégagées par la jurisprudence.

La loi française pourrait servir d'exemple. Ainsi, l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise : « *Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés* ».

L'article 122-4 alinéa 2 du code pénal français prévoit, quant à lui, que : « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime sauf si c'est cet acte est manifestement illégal* ». Cet article vise l'hypothèse où un supérieur hiérarchique donne l'ordre à son subordonné de commettre une infraction.

Ces principes existent dans la réglementation concernant les fonctionnaires publics dans la plupart des pays.

B - La formation

La formation est un outil essentiel pour l'intégrité. Depuis 2008, environ 50000 fonctionnaires ont été formés, dont 65 % au niveau local et régional. Actuellement, l'administration établit une stratégie pluriannuelle de formation pour ses fonctionnaires, dont les premiers essais ont débuté. La première étape du plan général sera opérationnelle en 2013-2014.

Après l'évaluation des besoins par ministère, les grandes lignes d'action ont été définies tant pour l'administration centrale que pour les régions et l'administration locale. La méthodologie de formation est moderne, introduisant la simulation et les études de cas. Mais, il n'y a pas une stratégie spéciale de formation à l'éthique, qui est intégrée dans les autres matières. Si le travail dans ce domaine a été très intéressant, et en considérant la prégnance du problème de la corruption dont souffre la Tunisie, il serait sans doute opportun d'élaborer un plan prioritaire de formation sur l'éthique.

Ce plan pourrait s'inspirer des lignes suivantes :

- La formation à l'éthique ferait partie de la stratégie nationale de lutte contre la corruption ;
- L'appui politique est très important pour le succès de la mise en œuvre du plan de formation.
- La législation obligerait les organismes publics à donner des formations à l'éthique à leurs fonctionnaires et la formation à l'éthique devrait être une obligation des fonctionnaires, notamment lors de leur admission à la fonction publique.

³⁵ Tribunal administratif, affaire n°22, arrêt du 21 novembre 1979 ; Hamad... contre ministre de la santé publique, rec. P. 104.

- L'organisme responsable de la planification de la formation coordonnerait et évaluerait les résultats de celle-ci. Il pourrait accomplir ses missions en coordination avec l'Instance nationale de lutte contre la corruption.
- Certains groupes d'agents publics devraient avoir une formation spécifique et spécialisée eu égard à la nature de leur emploi et aux risques particuliers auxquels ils sont soumis. La formation doit être fondée dans une évaluation des risques et nécessités des différentes catégories d'agents.
- La formation à l'éthique nécessite d'être utile et pratique. Pour atteindre cet objectif, il est important d'utiliser des nouvelles méthodes, comme les études de cas, spécialement rédigées pour les cours et les ateliers.
- Il est recommandable d'établir des systèmes d'évaluation après la formation, pour connaître le niveau d'acquisition de compétences par les participants. Une évaluation à long terme sur l'impact de cette formation aiderait à améliorer progressivement la formation. Il serait aussi important de développer des mesures de suivi après la formation, comme les plans d'action individuels et l'accompagnement de chaque étudiant par un accompagnateur, l'aidant à franchir différentes étapes et à atteindre l'objectif qu'il s'est fixé. Si ce n'était pas possible, pour des raisons budgétaires notamment, la hiérarchie devrait suivre l'acquisition par les participants aux formations de ces compétences.
- La formation devrait inclure non seulement la législation et les normes déontologiques du service public, mais aussi l'analyse des zones à risques de corruption. L'analyse de ces zones est très importante dans un pays avec un haut niveau de corruption, où des carences réglementaires sont constatées.
- Une bonne sélection des formateurs est essentielle pour le succès des cours.

Finalement, il est souhaitable de rappeler que l'existence et la qualité des cours d'éthique sont une preuve de l'importance que les dirigeants politiques donnent à la lutte contre la corruption.

Encadré n°6

Un outil d'autoévaluation pour la préparation d'un programme d'intégrité

Exemple de questionnaire

i. La préparation d'un programme d'intégrité

a. Évaluation des besoins (s'il vous plaît, fournissez une justification complète des facteurs et éléments qui ont été pris en considération pour l'élaboration du cours). Avez-vous utilisé une méthode d'évaluation des besoins en formation afin d'évaluer la nécessité de ces cours ? Si oui, quel genre de méthode avez-vous utilisé ? Avez-vous une approche nationale sur l'encadrement de l'intégrité pour faire face à la corruption et aux problèmes d'intégrité ? Si oui, le programme a-t-il été influencé par une stratégie nationale anticorruption/d'intégrité ?

b. Appui au programme : social, politique, juridique, budgétaire et administratif / gestion. La classe politique soutient-elle ce programme ? Si tel est le cas, quelles décisions prend-elle en sa faveur ? A quel point les hauts fonctionnaires se sont-ils impliqués concernant le programme ? Quel budget a-t-il été alloué au programme ? est-ce suffisant pour atteindre les objectifs les plus importants ? Avez-vous des engagements de financement public pour assurer la continuité du programme ? Avez-vous développé une stratégie marketing pour vendre et soutenir le programme ?

c. Conception et planification du programme. Comment les résultats de l'évaluation des besoins influent-ils la conception du programme de formation éthique (c.à.d. conduisent-ils à l'élaboration de cours différents selon des besoins différents). Avez-vous divisé les destinataires possibles des cours de

formation en fonction de leurs besoins différents ? Comment avez-vous segmenté les différents groupes cibles d'étudiants (en fonction de leurs responsabilités, leurs risques de corruption, leurs compétences antérieures sur le sujet ...) ? Comment sélectionnez-vous les candidats quand il y a plus de demandes que de places à attribuer ? Quel(s) organe(s) ou quelle(s) personne(s) avez-vous choisi(s) pour conceptualiser les programmes d'intégrité ou anticorruption ? Comment avez-vous développé le processus de conception ? Avez-vous impliqué les hauts responsables des organes concernés ? Pendant la période de conceptualisation, avez-vous réussi à établir une approche collaborative entre l'agence qui s'occupe de la formation et les agences qui emploient les administrateurs civils, le public visé par la formation. Si tel est le cas, comment vous y êtes-vous pris ? avez-vous été influencé/guidé par d'anciens et efficaces programmes nationaux pour conceptualiser les programmes actuels ? Des programmes internationaux vous ont-ils servi de référentiels pour conceptualiser les programmes actuels ? si tel est le cas, pourriez-vous les citer ? Pourquoi avoir choisi ces programmes en particulier ? Quels sont les objectifs principaux de la formation ? (Si la formation propose différents cours/différentes classes/ pourriez-vous s.v.p. indiquer les objectifs spécifiques de chacun/chacune) ? Quelles sont les compétences que vous aimeriez surtout voir renforcées ou maîtrisées par les participants dans chaque cours ? Faites-vous systématiquement le lien entre objectifs, compétences et contenu ? Quelle est la durée du cours (ou classes) ?

ii. L'organisation de la formation

d. Responsabilité et coordination du programme : organes, départements... : Avez-vous un plan de mise en œuvre ? Quelles sont les responsabilités spécifiques de l'agence (ou des agences) qui propose la formation ? Avez-vous envisagé des installations nécessaires pour la mise en œuvre correcte de ces cours ? 1) Structure, contenu et distribution du programme : Comment catalogueriez-vous le cours ? (si la formation en propose plusieurs, cataloguez s.v.p. chacun d'entre eux ; 2) Les règles de base (mettre l'accent sur les règles et le règlement) ; 3) Le système de valeurs (mettre l'accent sur l'éthique appliquée et le raisonnement moral) ; 4) L'aspect pratique (mettre l'accent sur la gestion des risques de corruption ou comment appliquer un programme sur l'intégrité) ; 5) Pluralité. Pourquoi avoir choisi chacune des approches ? Dans le cas où il y aurait plusieurs formations, avez-vous pensé à faire des liens entre elles (dans l'optique de créer une formation unique à l'éthique) ? Pourriez-vous décrire succinctement le contenu du cours/des cours ? Combien de temps dure chaque session du/des cours ? L'ordre des sessions est-il important pour le bon fonctionnement/la réussite du/des cours ? Pourquoi ? Les formateurs sont-ils obligés de suivre strictement l'ordre strict des sessions ?

e. Approche pédagogique et méthodologique : Quel genre de méthode de formation allez-vous utiliser ? (Au cas où il y aurait plusieurs cours, indiquez s.v.p. la/les méthode(s) utilisée(s) pour chacun d'entre eux) : 1. Conférences, cours magistraux et professeurs ; 2. Expériences professionnelles enseignées par des praticiens ; 3. Rédaction/travail à la maison demandé (travail individuel ou en groupe) aux participants avec comme sources des textes scientifiques ; 4. Livres, films et débats moraux en classe ; 5. Étude de cas à débattre en cours ; 6. Méthodes interactives. Pourquoi avoir choisi chacune d'entre elles ? Quel est le pourcentage pour les cours de théorie et de pratique ? Donnez-vous tous ou une partie des cours en ligne ?

f. Comment évaluez-vous les progrès des participants ? 1. Qualité des travaux sur table/travaux à faire chez soi ; 2. Contrôles et examens ; 3. Assistance et participation en classe (si le cours est donné en ligne, participation aux forums) ; 4. Pas d'évaluation.

g. Le processus de sélection et l'évaluation des formateurs. Comment recrutez-vous les professeurs et les formateurs ? Quelles exigences doivent remplir les formateurs à l'éthique ? (au cas où il y aurait plusieurs cours, pourriez-vous indiquer les exigences pour chacun d'eux). Comment évaluez-vous le professionnalisme des formateurs ?

iii. Évaluation et suivi du programme d'intégrité

h. Les outils d'évaluation. Évaluez-vous les résultats du programme ? Si tel est le cas, qui s'en occupe ? Quelles méthodes utilisez-vous ? Comment estimez-vous l'efficacité (rendement) des programmes d'éthique ? Comment estimez-vous l'impact (résultat) des programmes d'éthique ? Avez-vous des exemples d'une contribution efficace des participants pour la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la corruption ? Pouvez-vous trouver des exemples de changement d'attitude chez les participants en raison des cours ? Quels sont les changements majeurs qui se sont produits dans le

cadre du programme -le cas échéant à la suite des résultats de l'évaluation ?

i. Mesures de suivi. Avez-vous utilisé des mesures de suivi pour garder les participants impliqués dans la mise en œuvre des programmes d'intégrité ? Avez-vous mis en place des mesures pour surveiller les progrès des participants à un comportement éthique ? Y a-t-il des fonctionnaires de l'éthique provenant de différentes organisations publiques qui aident les participants à la mise en œuvre des mesures de suivi ? De nouveaux programmes de formation apparaissent-ils comme une conséquence des mesures de suivi ?

C - Faut-il édicter des codes de conduite pour les fonctionnaires ?

Nombre d'institutions encouragent à l'adoption de codes d'éthique dans l'administration pour aider à lutter contre la corruption. Un code d'éthique fixe des règles qui régissent la conduite des personnes au sein d'une entité, publique ou privée. Bien que l'éthique ne soit pas coercitive (puisqu'il n'y a pas de sanctions juridiques), le code de déontologie est une réglementation interne, qui tend à être obligatoire pour les membres de cette entité. On remarquera, cependant, qu'en droit tunisien, une réglementation interne ne saurait prévaloir sur la législation en vigueur.

Par ailleurs, on estime de plus en plus souvent que les codes de conduite ne sauraient être imposés par le pouvoir politique ou la hiérarchie ; à l'opposé, ils sont à élaborer par toutes les parties concernées, grâce à une démarche consensuelle.

Il existe déjà des exemples de code de conduite en Tunisie. Certains sont des véritables actes réglementaires, avec force contraignante, par exemple, le décret n° 93-1155 du 17 mai 1993, portant code de déontologie médicale³⁶ ou le code de déontologie du médecin vétérinaire. Certaines professions encadrent très sévèrement l'activité de leurs membres à travers des codes, par exemple celui des professionnels comptables (le code d'éthique de l'IFAC). D'autres professions, tendent aussi à se doter de codes, par exemple celui de déontologie de la profession bancaire ou celui des médias en cours d'élaboration.

- Quelle serait l'utilité des codes de conduite dans la fonction publique en Tunisie ?

Pourquoi doter des codes de conduite la fonction publique alors que le statut général, et un ensemble réglementaire, fixent déjà le comportement attendu des agents publics ? On observera immédiatement qu'un code d'éthique ne saurait remplacer le statut général et les statuts particuliers des corps. Mais il peut constituer un complément utile.

En effet, la rédaction d'un code d'éthique provoque la réflexion et le débat. Il permet de susciter une réflexion collective dans l'administration, dans chaque service, et dans la société, et ainsi de développer la conscience éthique individuelle et organisationnelle. Un code d'éthique permet, également, l'affirmation, le partage et l'engagement de l'administration concernant les valeurs fondamentales du service public qui, doivent animer l'action de l'administration et de chaque agent. Il donne l'occasion à l'administration de promouvoir les droits des citoyens, qui peuvent être ses administrés, usagers, voire ses clients. La promotion peut concerner les droits individuels ou collectifs des personnes.

Dans une administration dotée d'un statut général et d'un *corpus* juridique dense, un code de conduite donne l'occasion de préciser des règles de conduite des agents publics. Il rappelle des droits objectifs et subjectifs et des principes directeurs et les règles de conduite ; il offre un cadre et des limites aux interventions. Ce cadre et ces limites permettent à chaque fonctionnaire dans l'exercice de ses missions, et dans l'exercice, plus général, de ses devoirs,

³⁶ J.O.R.T n° 40 des 28 mai et 1er juin 1993 page 764.

<http://www.snmsl.com/pdf/codedeo/Code%20de%20Deontologie%20Medicale%20Tunisien.pdf>

de rester fidèle aux valeurs de l'administration, de même qu'à la mission et aux objectifs de celle-ci.

Le code d'éthique peut aussi être bien plus précis qu'un texte normatif abstrait. Il est aussi plus illustratif, peut décrire d'avantage de situations auxquelles peut être soumis l'agent. Il permet aussi de faire un travail de synthèse de la jurisprudence. Il donne une vision officielle du droit, comblant certaines carences. Il explicite des points mal saisis par le droit positif, tels les conflits d'intérêts.

En précisant des règles de conduite qui sont les mêmes pour tous, un code d'éthique donne l'occasion, enfin, d'améliorer la cohésion entre les personnes qui œuvrent dans l'administration. Cette cohésion est très utile pour s'assurer qu'il n'y a pas d'écarts entre les droits reconnus aux personnes qui font appel aux services de l'organisme et leur traduction dans les faits.

Dès lors, les codes de conduite (ou d'éthique) peuvent être un instrument de promotion de la déontologie du fonctionnaire, à la condition qu'il trouvent leur place, notamment, à côté du Statut général et des statuts particuliers des corps.

D - La protection des témoins et des donneurs d'alerte

En tant que citoyens, les fonctionnaires peuvent dénoncer les infractions à l'intégrité dont ils ont connaissance, ou être cités comme témoins. En revanche, en application de l'article 29 du code de procédure pénale³⁷, les fonctionnaires sont soumis à un devoir général de dénonciation au procureur de la République des infractions dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Ce devoir de dénonciation prime sur le devoir de discrétion professionnelle, invoqué parfois de façon erronée, pour justifier le défaut de signalement des infractions dont le fonctionnaire aurait connaissance.

L'article 15 du décret-loi n° 2011-7 du 18 février 2011, portant création de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a spécifié cette obligation au sujet des faits de corruption. En effet, il prévoit que « *Les services de l'État et les services administratifs en particulier ainsi que les différents services et organes de contrôle et d'inspection, les collectivités locales, les établissements et les entreprises publics doivent fournir au président de la commission des déclarations comprenant toutes les informations et les données relevant des missions de la commission dont ils ont eu connaissance ou qu'ils peuvent obtenir dans le cadre ou à l'occasion de l'exercice de leurs missions ou qui peuvent aider la commission à accomplir les missions qui lui sont dévolues de la manière la plus appropriée. Ces données et documents sont présentés directement au président de la commission à l'initiative des services et structures mentionnés, et le cas échéant, sur la demande du président* ».

L'article 17 du même décret crée un devoir de communication spécial pesant sur certaines autorités. Il dispose que « *Le gouverneur de la banque centrale de Tunisie, le président du conseil du marché financier, le président de la bourse des valeurs mobilières, le président du conseil de la concurrence ainsi que toutes les autres instances concernées doivent fournir au président de la commission toutes les informations, les données et les documents dont ils disposent se rapportant aux opérations effectuées par les établissements de crédit, les établissements de placement collectif, les sociétés d'investissement et les sociétés cotées en bourse et qui relèvent du domaine de l'exercice de la commission de ses missions.* »

³⁷ L'article 29 du code de procédure pénale : « Toutes les autorités et les fonctionnaires publics sont tenus de dénoncer au procureur de la République les infractions qui sont parvenues à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et lui transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes y relatifs ».

Le décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption contient des dispositions semblables à celles déjà imposées aux fonctionnaires et les invite à dénoncer les affaires de corruption et à présenter les preuves à l'Instance nationale de lutte contre la corruption. Depuis sa création celle-ci a encouragé les fonctionnaires à coopérer avec elle en lui soumettant tous les faits en leurs possessions. Dans ce but, l'Instance a organisé des séminaires, qui ont renforcé la confiance entre elle et les fonctionnaires et ont abouti à des notifications de cas de corruption. Le rapport de l'Instance fournit des exemples dans ce sens. Mais, ce rapport expose aussi la faible protection dont bénéficient les fonctionnaires publics qui osent dénoncer les infractions à l'intégrité. Par ailleurs, les fonctionnaires sont appelés à témoigner dans les procédures judiciaires.

Si l'article 9 du Statut général dispose que « *L'agent public a droit, conformément aux textes en vigueur, à une protection contre les menaces, outrages, injures ou diffamations dont il peut être l'objet. L'administration est tenue de protéger l'agent public contre les menaces et attaques de quelque nature que ce soit dont il peut être l'objet à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et de réparer, s'il y a lieu, le préjudice qui en est résulté* », la question se pose immédiatement des modalités et des moyens de cette protection.

Pour l'instant, il ne semble pas que l'administration disposerait de procédures particulières pour protéger ses agents dénonciateurs. Ceux-ci seraient donc exposés à des menaces dans leur vie professionnelle et personnelle. Il en résulterait qu'un régime de protection des dénonciateurs et de témoins d'infractions à l'intégrité s'avèrerait nécessaire en Tunisie. Ce régime pourrait prévoir des mesures de protection administratives et judiciaires. Naturellement, il incomberait à la justice et la police d'appliquer les dernières.

On observera, toutefois, que la protection du dénonciateur et du témoin qui ne sont pas fonctionnaires, n'a pas été traitée dans ce rapport et qu'elle mériterait des études approfondies.

IV-4) Une administration plus transparente

L'administration est dépositaire de multiples informations qui n'ont pas à être communiquées par ses agents, afin de respecter la vie privée des citoyens et ses propres intérêts. Cependant, le culte du secret et de l'obligation de discrétion professionnelle favorise les atteintes à l'intégrité qui ne peuvent être dénoncées et connues par le public.

L'article 7 du Statut général établit une règle stricte d'obligation de secret professionnel et encadre sévèrement la levée de celle-ci. En effet, il dispose que « *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* ». Les articles 109 et 253 du code pénal punissent, quant à eux, d'un an de prison, le fonctionnaire qui, indûment, communique à des tiers ou publie au préjudice de l'État ou des personnes privées, tout document dont il était dépositaire à raison de ses fonctions, et de trois mois de prison celui qui, sans y être autorisé, divulgue le contenu d'une lettre, d'un télégramme ou de tout autre document appartenant à autrui.

L'administration tunisienne était marquée sous la dictature par une très forte tradition de secret. Une des premières revendications de la Révolution a été de lui demander d'adopter une approche et une politique de transparence dans la gestion de l'information, afin de rétablir la confiance avec la population.

Dans cet esprit, le gouvernement provisoire a adopté le décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics. Ce texte a établi l'obligation de la divulgation proactive et sur demande de l'intéressé de l'information administrative. L'article 3 prévoit que « *Toute personne physique ou morale a le droit d'accéder aux documents administratifs* », c'est-à-dire les documents produits ou reçus par les organismes publics dans le cadre de leur mission de service public quels que soient leur date, leur forme et leur support. L'article 4 ajoute que les organismes publics doivent publier régulièrement de la façon la plus large l'information disponible³⁸.

Cependant, ce décret ne saurait, à lui seul, garantir l'effectivité du principe de transparence. Il faudrait, en effet, considérer tout une série d'éléments complémentaires (cf. encadré suivant) que la Tunisie acquière peu à peu. En particulier, répertorier, classer et simplifier l'information et les procédures existantes. Ensuite, il lui faudrait aussi adopter des procédures standardisées de traitement de l'information, de sorte à réduire les délais et les coûts de traitement. Les demandes d'information devraient aussi être formalisées et normalisées, ainsi leur gestion administrative et juridique serait plus simple. Il serait aussi souhaitable d'évaluer le coût de ces nouvelles obligations. En effet, la mise à disposition du public de l'information, de manière proactive ou sur demande, se révèle complexe, et assez onéreuse et des crédits et des hommes sont à prévoir pour cela.

Enfin, pour l'instant, toutes les décisions de rejet des demandes d'accès aux documents administratifs relèvent du Tribunal administratif. On notera sur ce point que plusieurs pays européens ont établi des commissions d'accès aux documents administratifs, dont le bilan est positif. La Tunisie pourrait entreprendre une réflexion sur ce point, et également, en vue de définir plus clairement, d'une part, la notion de secret administratif et d'État, et, d'autre part, l'équilibre entre le droit d'accès et la protection des données personnels. Enfin, il serait, enfin, souhaitable d'établir des mécanismes administratifs de gestion de ces questions.

Recommandations relatives à l'intégrité dans la fonction publique et la transparence de la vie publique

Il serait suggéré d'envisager les propositions suivantes :

- Déclaration d'intérêts

- Créer une déclaration sur l'honneur d'intérêts en remplacement de la déclaration des biens. La loi fixerait précisément les intérêts à déclarer par catégories d'assujettis, ainsi que les modalités de dépôt. Des procédures de contrôle et de sanction seraient également à prévoir ;
- Une entité administrative indépendante serait créée, afin de recevoir le dépôt des déclarations, d'assurer leurs contrôles et prononcer les sanctions pour méconnaissance à la loi.

³⁸ Art. 4. – Un organisme public doit, sous réserve des dispositions du présent décret-loi, publier régulièrement :

- toute information sur sa structure organisationnelle, les fonctions et tâches ainsi que ses politiques,
- les décisions importantes et politiques qui touchent le public,
- la procédure suivie lors du processus décisionnel et du processus de contrôle,
- un annuaire des employés et de leurs tâches,
- un annuaire regroupant les noms, coordonnées et autres informations pertinentes concernant les agents de l'information de l'organisme public concerné,
- les règlements et manuels détenus par l'organisme public concerné ou utilisés par ses employés pour l'exécution de leurs fonctions,
- le descriptif des services et programmes offerts au public et leurs bilans,
- des informations sur les programmes gouvernementaux y compris les indicateurs de performance et les résultats des appels d'offres publics importants,
- un descriptif des documents disponibles par voie électronique,
- un guide pour aider les usagers de l'administration dans la procédure de demande de documents administratifs.

- La gestion des conflits d'intérêts

- Il serait suggéré d'établir une législation spécifique et complète sur les conflits d'intérêts. Celle-ci choisirait parmi les différentes options exposées dans ce rapport. Elle définirait précisément la notion. Elle intégrerait aussi des procédures et des structures de mise en œuvre permettant la détection, l'investigation et la sanction des infractions ;

- La législation régirait les pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que les autres institutions publiques et constitutionnelles. Elle tiendrait compte des différences entre les fonctionnaires et les hommes politiques, et contiendrait des dispositions spécifiques pour les députés, les sénateurs, magistrats judiciaires, et les élus locaux. Elle définirait des autorisations et des restrictions ;

- Une autorité administrative indépendante serait chargée, d'un part, de veiller au passage des agents publics en activité ou à la retraite dans le secteur privé, et, d'autre part, de se prononcer sur le cas des agents publics qui, pourraient se placer dans une situation grave de conflits d'intérêts.

- Il resterait à déterminer si la même entité serait compétente pour les élus et les agents publics.

- Aider les agents à respecter et à défendre la législation

- Inscrire dans la loi l'autorisation pour le fonctionnaire à ne pas exécuter un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ;

- Établir un plan stratégique de formation concernant la lutte pour l'intégrité publique et suivant les principes éprouvés en la matière, décrits dans ce rapport.

- Statut général des fonctionnaires et codes de conduite

- Si un code de conduite unique pour toute l'administration ne paraît utile, engager la rédaction de plusieurs codes de conduite par grands secteurs ou métiers le serait. En effet, l'unité des droits et obligations des fonctionnaires est garantie par le statut général, qui doit être revalorisé et par les statuts particuliers des corps ;

- A ce titre, il serait plus pertinent de refondre le statut général et de le doter d'un titre « De la déontologie », qui réunirait les différents éléments épars dans le statut actuel et dans les différents textes légaux.

- La protection des témoins et des donneurs d'alerte

- Une loi spécifique sur la protection des témoins et des dénonciateurs apparaîtrait nécessaire. Ce texte organiserait les conditions effectives de la protection, en lui affectant des moyens propres, comme le prévoit la législation de plusieurs États européens, tels le Royaume-Uni. Cette mission est dans de nombreux pays confiée à la justice et à la police ;

- Par ailleurs, il serait souhaitable d'établir au sein de l'Instance nationale de lutte contre la corruption un service de conseil aux victimes et témoins, et suivant avec le ministère de la Justice et celui en charge de la police nationale leurs situations individuelles ;

- Étant donné les enjeux et la complexité de cette question, il serait suggéré qu'un atelier de réflexion soit organisé. Il associerait les ministères intéressés, l'Instance nationale de lutte contre la corruption et des experts internationaux.

- Une administration plus transparente

- Évaluer l'application, les effets et le coût du décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011 ;

- Entreprendre une réflexion sur les notions d'informations communicables et de secret, en vue d'adapter la réglementation ;

- Inclure dans cette réflexion celle concernant l'établissement d'une instance d'accès aux documents administratifs ;
 - Conduire une réflexion d'ensemble sur la simplification des règles administratives et leur standardisation, ainsi que sur l'opportunité d'établir une loi générale sur les procédures administratives.
-

Requis pour mettre en œuvre l'accès à l'information administrative

1. Un système efficace de conservation et d'archivage des documents administratifs. Sans ce système, il serait impossible de fournir les documents que les citoyens sollicitent aux différents organismes publics.
2. La simplification rigoureuse des normes et procédures, pour assurer la cohérence et éviter les duplicités et l'inefficience.
3. L'interopérabilité efficace entre les systèmes de divulgation proactive pour échanger l'information et utiliser efficacement l'information échangée. Il faut éviter que chaque organisme public développe son propre site web, sans considérer le lien avec les autres sites de l'administration.
4. Une garantie d'agilité dans la fourniture de l'information et dans le traitement des données. L'information communiquée par Internet requiert d'être actualisée continuellement pour être pertinente pour tous les citoyens et organisations concernés. L'information publique fournie à la demande d'une personne physique ou morale doit l'être sans délai, sauf formalités nécessaires et inévitables. En tout cas, l'administration répondra à toute demande d'information.
5. Une garantie de réutilisation des données sera offerte à tous les usagers qui le désirent, gratuitement ou à un coût raisonnable.
6. Un système d'encouragement à l'application de la loi par les organisations publiques, avec des prix ou classement de la transparence.
7. Un système de sanctions efficace. Toutes les méconnaissances à la loi seront punies dans les meilleurs délais dans le respect de la loi.
8. Une procédure de demande, réclamation et appel claire, simple et efficace.
9. Un système de formation des fonctionnaires affectés à ces missions, efficace techniquement et porté par la transmission de valeurs.
10. Les exceptions au droit d'accès requièrent d'être réduites et pondérées. Elles doivent être justifiées et proportionnelles, prenant en considération le bien protégé et les circonstances de l'espèce, en particulier, la concurrence d'un intérêt public ou privé supérieur qui justifie l'accès à l'information. Probablement, l'article 17 du décret-loi n° 2011-41 est trop général et servirait de fondement à nombre de rejets de demandes d'accès à l'information.
10. Un budget suffisant à la mise en œuvre de la législation et des programmes assurant la transparence et l'accès effectif du public à l'information.
11. Un organisme public responsable de la stratégie ; disposant de l'autorité et des compétences suffisantes pour assurer la mise en œuvre efficace de cette politique de transparence et accès à l'information.
12. Un organisme gestionnaire de la politique de transparence pourvu avec les moyens budgétaires et le personnel nécessaires pour sa mission, et avec une garantie d'indépendance qui assure l'impartialité et la légalité.
13. Une culture de la coopération intergouvernementale qui favorisera la mise en œuvre des objectifs de transparence.
14. Une stratégie active de gestion des relations avec les réseaux sociaux pour promouvoir la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques.
15. Un changement culturel, introduisant l'obligation de transparence dans le statut général de la fonction publique et les pratiques administratives. Il serait utile de réfléchir à la modification de certaines règles comme celle établie dans l'article 7 du Statut. L'obligation de discrétion serait à accorder avec la nouvelle obligation de transparence.

Titre V Construire un nouveau système d'intégrité

L'ensemble des éléments précédemment énoncés permet de tirer des implications systémiques importantes pour le cadre d'intégrité tunisien.

Construire un modèle tunisien d'intégrité

La corruption n'a pas de frontières et les moyens d'y faire face se prêtent, dans certaines conditions, à des coopérations internationales fructueuses. Dans cet esprit, il conviendrait d'envisager que la Tunisie continue à se rapprocher des principes internationaux en la matière. La coopération internationale resterait, en même temps, coordonnée par le gouvernement tunisien, évitant ainsi que l'excès d'initiatives ne nuise à leur efficacité.

Par ailleurs, si des critères de bonnes pratiques, inspirés par certaines organisations internationales, forment un modèle de développement institutionnel adapté à certains pays, ce n'est pas toujours le cas, et les expériences internationales sont à confronter à la situation locale.

En particulier, la tendance à rechercher, à l'aide de questions simples, des modèles univoques pour résoudre les questions complexes, peut s'avérer illusoire. Ainsi, favoriser systématiquement l'établissement d'une institution unique pour combattre la corruption, et assurer la coordination interministérielle, serait à considérer avec circonspection. L'expérience montre aussi que ce type d'institutions ne parvient pas souvent à résoudre les difficultés de coordination entre les différents acteurs ou à s'imposer à eux. De plus, un modèle totalement fondé sur un seul acteur est particulièrement fragile, car sa défaillance peut entraîner celle de tout le système. La tendance consiste aussi à encourager les États à adopter des modèles institutionnels complexes, alors que des simples seraient plus adaptés à eux.

Enfin, l'appropriation du processus de réforme par les acteurs locaux est essentielle pour garantir la durabilité du projet. Et celle-ci est facilitée lorsque le système d'intégration est ressenti comme totalement national.

Dès lors, il reviendrait aux pouvoirs publics et au peuple tunisiens de construire, comme ils le font aujourd'hui, dans une démarche de coopération, ouverte et transparente, leur propre système national d'intégrité. La participation la plus large possible des acteurs sociaux, grâce à des procédures de consultation et de participation institutionnelles et régulières, resterait essentielle.

La lutte contre la corruption passe par l'affirmation du pouvoir politique

Il appartient au pouvoir politique, légitime, issu de la volonté populaire, de bâtir une politique publique de lutte contre la corruption. Il s'agirait d'affirmer la priorité du politique dans l'établissement d'un programme d'actions destiné à asseoir l'intégrité dans l'État, dans un environnement en mutation institutionnelle et juridique, et marqué par la méfiance populaire envers la puissance publique. Cette affirmation s'accomplirait dans le respect de l'ordonnancement juridique et avec la volonté de structurer l'action publique.

S'il appartient à l'administration de prendre certaines initiatives et de préparer les décisions, ces dernières reviennent au politique, car c'est à lui que le peuple a confié le pouvoir. C'est pourquoi, les modalités de décision sont à organiser de sorte à élever les questions essentielles au gouvernement ou au parlement. En même temps, le respect de l'État de droit demande que le gouvernement laisse un champ d'action suffisant à l'administration dans l'application des lois et règlements.

Connaître les atteintes à l'intégrité publique

De par sa nature occulte, la corruption est difficile à comprendre : les données objectives et indiscutables sur elle sont rares, leur analyse complexe d'autant plus qu'elle fait appel à des critères d'explication multiples et des paradigmes, souvent tacites. Il est, dès lors, facile de saisir que la corruption reste un phénomène mal connu en Tunisie, d'autant plus, qu'elle était volontairement cachée sous l'ancien régime. Or, mettre en place une politique efficace de lutte contre la corruption requiert d'en avoir une connaissance aussi claire que possible. Il s'agit là d'une responsabilité publique, comme l'étude de toute forme de criminalité de première importance.

Aussi, faudrait-il engager des études scientifiques pour comprendre les origines de la corruption, son importance, sa répartition et ses effets. Il s'agirait de dresser une évaluation complète du phénomène, en procédant à des stratifications permettant, par exemple, de discerner les secteurs particulièrement atteints par ce mal. Cela passerait par l'établissement d'un système d'évaluation, la définition de méthodes statistiques adéquates et de recueil de données pertinentes auprès des différentes institutions publiques et privées, tels les corps de contrôle, et pas seulement auprès des autorités judiciaires ou de police. Il reviendrait, en effet, à l'administration de présenter ses propres études et conclusions sur la corruption. Il serait aussi envisageable de profiter de la prochaine évaluation de la Tunisie en application de la Convention des nations unies contre la corruption pour engager cette démarche d'investigation. Et la coopération avec les organisations internationales pourrait être particulièrement encouragée dans ce domaine.

En vue d'établir une évaluation pertinente de la corruption, un groupe de travail serait à constituer dans les meilleurs délais. Il associerait des chercheurs tunisiens et internationaux, des statisticiens publics, les corps de contrôle, le ministère de la justice, et des organisations non gouvernementales, agissant sous la direction de l'Instance nationale de lutte contre la corruption. Il devrait établir une méthode statistique, procéder à des analyses et les publier.

Parallèlement, l'étude de la corruption devrait être introduite dans certaines filières universitaires et faire partie des études doctorales, de sorte à doter la Tunisie de chercheurs de haut niveau sur cette question.

Construire des institutions fortes et organiser de la meilleure façon le système national d'intégrité

Les institutions de prévention et de lutte contre la corruption n'ont pas jusqu'à la Révolution été en mesure de remplir efficacement leurs missions, en raison de l'action des dirigeants politiques de leur pays. Pour les prémunir contre ce risque, il serait proposé de doter ces institutions de statuts et de moyens forts en accord avec leurs missions, de sorte à améliorer de façon générale le cadre institutionnel du pays.

Par ailleurs, de nombreuses institutions participent à la lutte contre la corruption avec des moyens et des objectifs très proches, voire similaires. Ces doublons trouvent leurs justifications dans l'histoire ou le rattachement à des ministères ou d'autorités différentes. Dans certaines hypothèses, ces institutions interviennent concomitamment sans que la réelle plus-value de chaque participation ne soit clairement perceptible. Bien plus, dans certains cas, ces trop grandes interventions créent de la confusion dans la définition et la mise en œuvre des mesures des politiques publiques, ou se paralysent mutuellement, et donnent aux usagers l'image d'une administration pléthorique et inefficace, tournée essentiellement vers la satisfaction de ses propres besoins. Parfois, le maintien de certaines institutions n'est que le résultat de l'incapacité de l'administration à remettre en cause leurs existences et du pouvoir politique de décider de leur disparition. Quoiqu'il en soit, le grand nombre d'institutions nécessite les mises en place, et en œuvre effective, d'organes et de procédures de coordination forts, et disposant des moyens de faire prévaloir leurs décisions.

Sous l'ancien régime, la fonction de coordination de l'action publique était assumée par la présidence de la République, et secondairement, par les services du Premier ministre, et notamment, le secrétariat général du gouvernement. Aujourd'hui, cette fonction semble assurée avec moins de force. C'est pourquoi, l'instauration d'une instance forte de coordination et de coopération de l'action publique, à l'image des secrétariats généraux du gouvernement français ou marocain, serait souhaitable. Cette restauration pourrait conduire à revaloriser sensiblement le rôle du secrétariat général du gouvernement tunisien.

Relativement à la lutte pour l'intégrité, ce rôle, comme celui d'impulsion des politiques publiques, devrait être pleinement assumé par le ministère de la gouvernance et de lutte contre la corruption. Or, la légitimité de celui-ci est parfois questionnée par les grands ministères, en particulier, ceux de tradition régaliennne. Dès lors, il importerait de constituer autour du ministre de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, un noyau fort de fonctionnaires d'excellence, en nombre limité mais suffisant, pour imposer la coordination. Naturellement, cette fonction demeurerait rattachée au chef du gouvernement pour lui donner la légitimité indispensable.

Fortifier l'État de droit

L'État de droit a été bafoué durant l'essentiel de la dictature. Sa refondation est en marche en Tunisie. Il est aussi fondamental dans le renforcement de l'intégrité. Dans les régimes démocratiques, le pouvoir exécutif est contrôlé par le parlement à travers les différents mécanismes de responsabilité et d'information. Par ailleurs, la séparation des pouvoirs est indispensable : le parlement et l'exécutif doivent respecter mutuellement leurs domaines et laisser son indépendance à la justice. Cette dernière doit jouer pleinement son rôle et bénéficier d'un statut protecteur.

Les droits de l'homme et politiques doivent être garantis ; car le peuple est le plus sûr gardien de l'éthique. La vie politique est à organiser, de sorte, notamment, à éviter qu'elle ne soit corrompue par l'argent.

Améliorer les systèmes de contrôle

Dans certains cas, le système de contrôle tunisien a pu paraître redondant. Or, les dysfonctionnements dans chaque procédure de contrôle s'ajoutent pour ralentir considérablement la mise en œuvre des choix de gestion réalisés, et privent les administrateurs de leur pouvoir d'exécution, tout en rendant l'ensemble plus onéreux et moins efficient. Dans certaines hypothèses, on pourrait se demander si la fonction de certains contrôles n'avait pas été dévoyée, afin de devenir paralysante, et d'obliger ainsi les administrateurs à solliciter l'intervention personnelle des membres de l'ancien parti au pouvoir pour débloquer les situations.

Il en résulterait le besoin d'une réflexion approfondie sur l'existence des organes participant à la lutte contre la corruption et les instances de contrôle, leurs missions individuelles, les synergies qui pourraient apparaître, leurs modes de coopération et de coordination. Cette mission, de longue haleine, serait à conduire de manière conjointe par le Haut conseil du contrôle administratif et financier et le Conseil d'État, sous la direction du ministre de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, et avec le concours d'organisations internationales compétentes dans le domaine

Cette réflexion sur les structures pourrait être accompagnée d'évaluations sur la législation applicable, telles celle déjà conduite sur les marchés publics.

Renforcer l'Instance nationale de lutte contre la corruption

Comme nous l'avons vu précédemment, l'Instance nationale de lutte contre la corruption bénéficie de compétences juridiques importantes, alors que ses moyens humains et matériels sont très faibles. Il paraîtrait donc naturel d'améliorer ses moyens, de sorte à réellement

renforcer l'institution. Mais, avant de formuler toute proposition, une étude fonctionnelle sur ce point pourrait être entreprise. La mise en place, ensuite, d'un jumelage avec une institution européenne de même type devrait être examinée. Enfin, alors que cette instance a joué un rôle très important dans les investigations ayant abouti à la découverte des malversations de l'ancien régime et a joui d'un certain soutien populaire, elle semblerait relativement isolée des autres acteurs administratifs de la lutte pour l'intégrité.

C'est pourquoi, il serait suggéré, d'abord, de rétablir les liens de confiance entre tous les acteurs et de la faire mieux connaître du peuple tunisien, grâce des campagnes de communication centrées sur sa mission. Il conviendrait, ensuite, d'organiser des actions communes avec l'administration, telles des conférences ou des expositions. Il serait, enfin, opportun de l'associer réellement au travail législatif et réglementaire dans tous les domaines ayant un lien avec l'intégrité, de sorte à la remettre au centre de l'action publique.

Renouveler le système normatif

Formellement, la Tunisie dispose d'un cadre juridique destiné à garantir l'intégrité dans l'État et dans ses démembrements. Celui-ci est formé de règles constitutionnelles, principes fondamentaux de droit public et privé, et de conventions internationales. Il se fonde, également, sur les lois et règlements, tels le statut général des personnels de la fonction publique ou la législation civile et pénale, les règles financières et comptables. Des règles purement administratives, précisées par des directives, circulaires, notes de service, s'y ajoutent. Le tout forme un ensemble d'inspiration moderne, démocratique et conforme à l'État de droit.

Dans le domaine de la probité, ce corpus normatif a été, notamment, conçu pour garantir celle de l'administration et des fonctionnaires dans un système démocratique, et non celle du chef de l'État et de son entourage immédiat, en particulier de sa famille, qui avaient établi une dictature *cleptocratique*. Ce qui expliquerait, pour partie, qu'il ait été incapable de parer à la dérive criminelle de l'ancien régime.

Mais certains dysfonctionnements systémiques proviennent du corpus juridique. Certaines règles paraissent peu claires ou anciennes, ou à l'opposé, changeant trop vite sans une véritable évaluation *a priori et a posteriori* de leurs conditions de mise en œuvre et effets. Dans certains cas, trop nombreux et peu cohérents, elles sont aussi parfois mal connues ou comprises des agents responsables de les appliquer, facilitant ainsi le développement de la corruption. Certaines règles semblaient même avoir été conçues à dessein en faveur de membres de l'ancien régime, animés d'une volonté de fraude, et ont été très rapidement retirées après la Révolution.

Il en découlerait le besoin de procéder à l'évaluation de la législation existante en vue d'en accroître la clarté, l'intelligibilité, la cohérence, la simplicité et l'applicabilité. Ce travail devrait s'accompagner de l'établissement de modalités adéquates d'évaluation des politiques publiques et de normalisation administrative. Par ailleurs, il convient d'observer que le droit tunisien comporte un très grand nombre de règles administratives procédurales concourant à des objectifs proches, comme l'obtention d'un titre ou une autorisation par la même ou différentes autorités. Or, ces règles concernant les conditions de délivrance, délais, publicité ou d'opposabilité, diffèrent parfois sans un motif évident. C'est pourquoi, il serait souhaitable qu'un recensement des procédures administratives soit entrepris, en vue de leur unification et simplification dans un texte unique - une loi général des procédures administratifs - et s'imposant aux administrations et administrés. Cette mission pourrait être confiée à un groupe de travail associant l'administration, le Tribunal administratif, des associations d'usagers avec le soutien des experts internationaux ayant la plus grande expérience en la matière. Enfin, il serait bon de développer le recours aux études préventives d'impact sur toute nouvelle proposition de législation, de façon à déterminer ses effets possibles dans le domaine de la corruption.

Remettre l'intégrité au centre des valeurs du service public

Les valeurs éthiques sont à la base du service public. Il s'agit pour le fonctionnaire de servir la collectivité sans se servir lui-même. La justification du statut particulier des fonctionnaires est, par ailleurs, dans la nécessité de leur donner les moyens de remplir, dans les meilleures conditions, leurs fonctions au service de la collectivité.

La méconnaissance de l'obligation déontologique conduit les usagers et citoyens à s'interroger sur l'utilité de la présence de fonctionnaires, dotés d'un statut dérogatoire au droit commun du travail. Elle mine l'existence même de la fonction publique à laquelle les agents sont très attachés.

Pour valoriser donc l'éthique, il serait nécessaire de remettre le statut général de la fonction publique au centre de vie des fonctionnaires. Ce mouvement passerait par la reprise et l'application des principes du droit de la fonction publique : recrutement et carrière au mérite, efficacité et efficience dans l'exécution du service, adaptabilité du fonctionnaire et de l'administration, et respect strict de la déontologie. Pour ce faire, il serait souhaitable d'exécuter les mesures préconisées dans ce rapport.

Il conviendrait aussi de donner aux agents publics les moyens de faire face à la corruption en établissant des législations et règles relatives aux conflits d'intérêts, leur permettant de s'opposer aux ordres manifestement illégaux, tout en bénéficiant d'une protection adéquate lorsqu'ils sont victimes ou dénoncent des infractions. Il reviendrait aux ministères chargés de la fonction publique et de la justice, en association avec celui de l'intégrité, d'établir la législation appropriée, après avoir conduit les consultations avec les organisations représentatives du personnel de la fonction publique et la société civile.

Il serait opportun aussi de donner la formation adéquate aux agents publics leur permettant de comprendre pleinement les causes et les effets individuels et sociaux de la corruption, ainsi que les moyens de s'y opposer et de la dénoncer. Partant, des formations spécifiques sur la déontologie seraient à offrir, en même temps que cette question serait instillée dans les programmes généraux de formation.

Cette mission pourrait être assumée par le ministère chargé de la fonction publique en association avec celui de la gouvernance et de la lutte contre la corruption et l'Instance nationale de lutte contre la corruption.

Enfin, il serait proposé que le modèle adopté soit réellement celui choisi par les citoyens du pays, qui, maîtres de son destin, y adhèreraient et s'engageraient pour son succès.

Donner une place adéquate à la société civile

La société civile tunisienne est encore en passe d'être reconnue. Après avoir été contrainte au silence ou manipulée pendant longtemps, désormais, elle se structure peu à peu et librement. Il n'est, en conséquence, pas toujours aisé d'identifier la représentativité réelle des organisations non gouvernementales (ONG). Or, les pouvoirs publics et l'administration requièrent des interlocuteurs représentatifs pour traiter de l'intégrité. Aussi serait-il souhaitable de poursuivre l'identification des ONG représentatives dans le domaine grâce à des critères objectifs clairs et connus, selon des procédures transparentes. Dans ce domaine, l'État pourrait recueillir l'avis d'institutions expérimentées dans travail avec la société civile, telles les conseils économiques et sociaux européens.

Parallèlement, l'État aiderait, en toute clarté, la société civile à se structurer, éventuellement en lui allouant des moyens, sans pour autant, l'instrumentaliser. Cet accompagnement s'appuierait sur des manifestations organisées en commun, tels des séminaires, colloques, tables rondes, sur des sujets particulièrement liés à l'intégrité. L'accès aux moyens de communication publics constituerait un avantage important pour la société civile. Naturellement, les principaux partenaires de la société civile demeurerait l'Instance

nationale de lutte contre la corruption et le ministère de la gouvernance et de la lutte contre la corruption.

Procéder par étapes

La corruption est une question complexe et son traitement intègre une multitude de paramètres. La lutte contre la corruption implique, en parallèle, d'établir des procédures à long terme et des valeurs qui se révèlent plus efficaces grâce à une action progressive. La refonte complète du système est, en conséquence, souvent très dangereuse. Il est politiquement plus facile d'agir par ajustements successifs, sans pour autant perdre de vue l'action à long terme et la nécessité de conserver la cohérence des politiques publiques.

Il reviendrait, en conséquence, aux autorités tunisiennes d'envisager le processus de réforme des mécanismes de lutte contre la corruption de manière progressive, en appliquant un programme cohérent, embrassant tous les éléments pertinents du cadre national d'intégrité.

Une construction exhaustive et cohérente

Une approche globale et systémique de la réforme est nécessaire. L'accent ne serait pas seulement mis sur le renforcement de l'aspect répressif de la corruption, mais aussi sur celui de la prévention. Elle intégrerait la réforme des cadres juridiques, des outils de gestion publique et les mentalités. Elle concernerait la vie politique et son financement et se construirait grâce à un effort de programmation.

Le gouvernement tunisien a déjà entrepris cette démarche. Il pourrait lui être proposé de rédiger un plan stratégique national de quatre ans, révisable au bout de deux ans, après son évaluation selon une procédure prédéfinie. Ce plan national serait décliné en plans ministériels qui seraient établis par les ministères concernés, en coopération avec le ministère de la gouvernance et de la lutte contre la corruption et de l'Instance nationale de lutte contre la corruption. Ces plans ministériels seraient, à leur tour, divisés en secteurs et régions.

En effet, les régions et les municipalités ont aussi un rôle important à jouer dans la stratégie et dans la définition des actions. Et même dans un État très centralisé comme la Tunisie, il revient à l'État central de réaffirmer son rôle de pilote et de coordonnateur des politiques publiques.

L'élaboration de la norme doit être ouverte, participative et transparente

La population tunisienne se méfie de la norme juridique. La crainte était forte, en effet, qu'elle ne servît des intérêts particuliers au détriment de ceux de la collectivité. Il en résulterait la nécessité de rétablir la confiance des citoyens dans la loi. C'est pourquoi, le nouveau processus normatif mériterait d'être ouvert, participatif, et transparent. L'accès aux documents administratifs devrait être facilité, la notion de secret réduite, l'administration adoptant une démarche proactive en publiant de la façon la plus large possible, sur Internet notamment, l'information administrative pertinente.

Or, des groupes de pression pourraient intervenir à tous les stades de la procédure normative, auprès de l'exécutif autant que du législatif ; aussi serait-il souhaitable de réglementer rapidement l'activité des groupes de pression (*lobbying*), par exemple, en établissant des déclarations d'activité auprès de gouvernement et du pouvoir législatif.

Mettre en place une politique de communication pertinente.

Les moyens de communication tiennent une place importante dans la vie et la formation intellectuelle des citoyens tunisiens. En même temps, ils sont un véhicule essentiel pour la promotion de la lutte pour l'intégrité. Aussi, des campagnes de communication sur l'intégrité seraient-elles à établir. Pour ce faire, des études sérieuses seraient indispensables, afin de déterminer les méthodes et les messages à transmettre. Des fonds suffisants seraient à prévoir

pour cela. L'établissement de ces campagnes pourrait être de la responsabilité principale de l'Instance nationale contre la corruption.