

Prévenir la corruption au niveau local

Comment lutter contre la décentralisation de la corruption?

de Soumaya Hichri

C·A·Perspectives on Tunisia No. 02-2016

This paper has been published as a result of the program “Policy Advice and Strategy Development”, conducted by the Center for Applied Policy Research (C·A·P) in cooperation with the Union des Tunisiens Indépendants pour la Liberté (UTIL), the Arab Institute for Human Rights (AIHR) and the Faculty of Legal, Political, and Social Sciences of the University of Carthage. The program is part of the “Bavarian-Tunisian Action Plan 2016-2018” that the government of the Free State of Bavaria implements in cooperation with the Ministry of Development, Investment and international Cooperation of the Republic of Tunisia.

PROJECT SUPPORTED BY BAYERISCHE STAATSREGIERUNG



Prévenir la corruption au niveau local

Comment lutter contre la décentralisation de la corruption?

Soumaya Hichri

SOMMAIRE

L'administration décentralisée en Tunisie peut toujours être affectée par la corruption. Cette dernière représente une grave menace pour la démocratie, porte atteinte à la prééminence du droit et met en péril le progrès social et économique. Afin de combattre la corruption, il convient de prendre des mesures appropriées en vue de sensibiliser l'opinion publique, et d'assurer la mise en place d'un système de contrôle et de sanction relatif aux infractions de corruption menées par les élus locaux, et de favoriser le rôle de la société civile à s'organiser pour lutter contre la corruption.

Dans ce document destiné aux décideurs politiques, aux futures collectivités locales, le but est d'exposer un nombre d'options pour le choix d'une politique efficace de lutte contre la corruption en général, et de lutte contre la décentralisation de la corruption en particulier.

TRAITEMENT JURIDICAL DE LA CORRUPTION EN TUNISIE

La corruption est le fait d'utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel. Généralement, elle est classée comme une grave menace pour la démocratie, porte atteinte à la prééminence du droit et met en péril le progrès social et économique.¹

Selon le code pénal tunisien, est corrompue, toute personne ayant la qualité de fonctionnaire public qui a « *agréé, sans droit, directement ou indirectement, soit pour lui-même, soit pour autrui, des dons, promesses, présents ou avantages de quelque nature que ce soit pour accomplir un acte lié à sa fonction, même juste, mais non sujet à contrepartie ou pour faciliter l'accomplissement d'un acte en rapport avec les attributions de sa fonction, ou pour s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction* » (article 83).

Politiquement, la corruption est un échange « *occulte car il viole des normes publiques, juridiques et éthiques et sacrifie l'intérêt général à des intérêts privés (personnels, corporatistes, partisans, etc.). La corruption intervient dans les secteurs où le décideur public n'est pas soumis à des règles totalement contraignantes* ».²

1 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Résolution (97) 24 portant les Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, Strasbourg, 1997.

2 Yves Mény, Corruption, politique et démocratie, Confluences méditerranée, n°15, 1995.

CORRUPTION DÉCENTRALISÉE

Les acteurs de la corruption

Personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de fonction publique, investie d'un mandat électif public (membre du conseil régional ou municipal ou du district, secrétaire général, le président du conseil...)

Les formes de la corruption

- Le pot de vin
- L'avantage offert ou reçu qui peut être un cadeau, un prêt, des honoraires
- La fraude, le vol ou la malversation
- Le détournement des fonds, et le gaspillage des deniers publics
- Le favoritisme et la fidélité de groupe

Les conséquences de la corruption

Personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de fonction publique, investie d'un mandat électif public (membre du conseil régional ou municipal ou du district, secrétaire général, le président du conseil...)

Illustration: Acteurs, formes et conséquences de la corruption décentralisée

La décentralisation de la corruption consiste à un transfert ou une propagation de la corruption du niveau de l'administration centrale vers l'administration décentralisée ou locale. Les mêmes éléments de la corruption existent certes, mais le danger réside dans la dissémination de la corruption dans toutes les fragmentations de l'administration décentralisée. Seront affectés par cette corruption : les municipalités, les régions et les districts.

LE PROBLEME DE LA CORRUPTION EN TUNISIE

1. Statistiques

Dans son classement évaluant plus que 180 pays en fonction de la perception du niveau de corruption affectant leur administration publique et classe politique, Transparency International dans son Indice de perception de la Corruption (IPC) met la Tunisie en 76^{ème} place en 2015 (73^{ème} en 2011) avec une note de 38 (41 en 2012 et 2013) sur une échelle allant de 0 (pays perçu comme étant extrêmement corrompu) à 100 (pays perçu comme étant très peu corrompu).

2. Législations, instruments existants dans la lutte contre la corruption

L'administration décentralisée en Tunisie peut toujours être affectée par la corruption. Les initiatives et les réformes institutionnelles ont concentré leurs efforts sur la dénonciation de la corruption de l'ancien régime moyennant une démarche investigatrice dans un processus de justice transitionnelle. Dans ce cadre, la Commission Nationale d'Investigation Sur les Affaires de Corruption et de Malversation a été créée, au lendemain de la révolution, puis remplacée par l'instance de la lutte contre la corruption. La nouvelle constitution de 2014 a prévu la mise en place de l'Instance constitutionnelle indépendante de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Une première consultation nationale participative sur le projet de loi fondamentale de cette instance a commencé depuis Mai 2016. De même une Commission de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics fonctionne au sein de l'assemblée des représentants du peuple.

Bien que ces efforts ne doivent pas être sous-estimés, ils restent cependant incomplets et insuffisants. La législation en matière de décentralisa-

tion, c'est-à-dire le projet de loi organique sur les élections locales et régionales, ainsi que le projet de loi organique sur le code des collectivités locales, n'évoque pas le problème de la corruption, qui pourrait très rapidement se propager après les élections locales ou régionales.

3. Difficulté pour prévenir la corruption au niveau local

Bien que les processus de décentralisation puissent aider à renforcer la responsabilisation en rapprochant les gens de leurs représentants locaux et régionaux, la décentralisation peut aussi présenter des risques de corruption car cette dernière est un problème à tous les niveaux du gouvernement. Les représentants locaux peuvent avoir plus d'intérêts fondés sur la famille, l'amitié et les liens d'affaires qui peuvent influencer la prise de décision. Ainsi, lorsque la corruption se produit localement, l'impact sur la vie des citoyens peut être le plus dommageable.

La prévention vise à empêcher l'apparition, l'aggravation ou l'extension de la corruption dans l'administration décentralisée. Il s'agit d'établir un ensemble de mesures pour préserver les futurs conseils locaux et régionaux de la corruption, et réduire la probabilité de celle-ci.

ACTIONS ALTERNATIVES POUR LUTTER LA CORRUPTION LOCALE

1. Action du gouvernement

La lutte contre la corruption peut commencer par une campagne de sensibilisation organisée et menée par le gouvernement à travers les médias.

Au Maroc, par exemple, le ministère de la Justice a mis à la disposition des citoyens un numéro vert pour dénoncer la corruption: la communication téléphonique du dénonciateur de la corruption est transférée aux magistrats chargés de ce genre de dossier. Ces derniers procèdent à l'enregistrement de toutes les informations relatives à l'acte de corruption (lieu, heure...). Ils contactent par la suite le procureur général pour prendre les mesures judiciaires qui s'imposent. Le dénonciateur sera protégé à condition qu'il n'informe que les autorités publiques et non une autre partie.

Le gouvernement peut développer la coopération internationale avec des autres états et organisations internationales afin d'apporter un appui à la mise en œuvre de certaines actions ciblées,

notamment soutenir l'élaboration et la mise en place de l'instance de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, soutenir également l'indépendance et l'autonomie financière des institutions de lutte contre la corruption, et renforcer le rôle de la société civile dans la lutte effective contre la corruption.

Le gouvernement s'engage à promouvoir un dialogue national permanent avec les collectivités locales, les acteurs politiques, et la société civile sur les questions de gouvernance et de lutte contre la corruption.

2. Action de la société civile et des acteurs politiques

C'est le fait d'impliquer les citoyens et les organisations non gouvernementales (ONG) dans le contrôle effectif du travail des élus locaux, par la mise en place, par exemple, d'un Centre d'assistance juridique et d'action citoyenne dans chaque délégation, pour former et sensibiliser les citoyens à lutter contre la corruption.

Des ONG et des membres de la société civile peuvent organiser une série d'activités: des rencontres, des campagnes de sensibilisation du public, des conférences, des ateliers de travail et de formation pour les jeunes, les femmes, et même pour les élus locaux et régionaux.

Des délégués des associations ou des ONG peuvent aussi diriger des missions d'inspection dans les conseils locaux. Ces personnes de la société civile peuvent mettre en place une ligne d'Assistance Juridique Directe par laquelle les citoyens peuvent déposer leur plainte anonymement.

Les acteurs de l'anti-corruption locale ont droit à l'accès à la documentation locale, ils informent le public et engagent les médias pour généraliser l'action et l'information locale. Ils peuvent établir «une coalition» de différentes parties de la société civile, des ONG, des partis politiques, des individus.

Ces activités et formations vont permettre à toute personne d'avoir le droit d'informer ou de rapporter tout acte de corruption mené par un élu local ou régional.

LE CONTROLE

1. Le contrôle des campagnes électorales des candidats locaux

Il s'agit de prévenir la corruption à travers la condamnation des candidats aux élections locales qui utilisent des moyens illégaux pendant leurs campagnes électorales ou durant les élections, comme les pots-de-vin, l'exercice de l'influence ou de pression sur les électeurs.

La cour des comptes exerce un contrôle sur le financement de la campagne électorale de chaque parti politique et liste de candidats. Le contrôle de la cour des comptes porte sur toutes les opérations de recettes ou de dépenses réalisées dans le cadre de la campagne électorale.

La cour des comptes peut procéder à des opérations de contrôle sur la demande d'un nombre déterminé de députés, ou sur la demande des membres de l'instance nationale de la lutte contre la corruption, ou de tout autre groupe de personnes ayant été témoins d'un acte de corruption pendant les élections locales ou régionales.

2. Le contrôle du patrimoine de l'élu local

Le candidat aux élections locales ou régionales doit déclarer l'ensemble de ses revenus, de son partenaire et de sa famille. Une fois élu, un suivi et un contrôle sont effectués sur le développement de la propriété du représentant.

Les députés ou tout autre témoin d'un acte de corruption peuvent fournir des informations relatives à l'existence de fonds étrangers, des dons ou argents additionnels à la disposition des représentants locaux, et doivent communiquer leurs rapports au pouvoir judiciaire pour prendre les mesures nécessaires à l'égard des corrompus.

Les fonds secrets ou extrabudgétaires qui sont mis à la disposition des élus locaux et régionaux sans devoir être soumis au contrôle sont condamnés. Il convient aussi d'assurer des procédures appropriées de vérifications des comptes.

3. Le contrôle de l'activité locale

Six activités locales sont particulièrement vulnérables à la corruption : la délivrance des permis de construire, le contrôle des travaux de construction, la gestion de l'argent local, les marchés publics, l'enregistrement des biens et des ressources humaines. C'est pourquoi l'exercice du pouvoir local doit être public et ouvert à tous les

citoyens, et doit être soumis à un contrôle public.

La publicité des textes et des documents locaux peut aider à limiter l'attrait de la corruption, et peut en faciliter le contrôle. Ainsi, le budget, les données relatives à la collecte des recettes, les divers statuts et règlements et les débats des conseils locaux et régionaux devraient être rendus publics, avec la présence des délégués des citoyens qui ont le droit de donner leurs avis, de discuter, d'être consultés, dans les affaires locales.

4. Le contrôle des ressources locales

Il est essentiel de prévenir l'utilisation personnelle et abusive des ressources locales. Il s'agit de détecter les malversations des ressources budgétaires de la collectivité, notamment si l'argent public est détourné pour financer des campagnes électorales (avant la fin du mandat des représentants locaux) ou pour autres buts politiques. Une commission chargée de vérifier les cas de corruption doit remettre un rapport publié dans les médias, afin de dévoiler les corrompus. Les rapports de la Commission peuvent être utilisés comme des preuves et argumentations devant la justice.

La question relative au détournement des deniers locaux peut être soulevée par un nombre déterminé de députés, et la commission de la lutte contre la corruption aurait la charge de faire passer la requête devant le juge.

RECOMMANDATIONS

A - La sensibilisation

- Lancer des campagnes publiques de sensibilisation à différents niveaux. Mettre en place des dispositions en faveur de la transparence, au moyen de la publicité et l'accès à l'information locale.
- Veiller à ce que le public et les médias puissent librement recevoir et diffuser les informations des conseils locaux ou régionaux, en particulier celles qui portent sur des affaires de corruption, dans le respect de la législation nationale et sans nuire au fonctionnement efficace de l'administration décentralisée.
- Favoriser la spécialisation des personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption, et leur accorder les moyens et la

formation nécessaires à l'exercice de leurs missions.

B - Le contrôle

- Contrôler effectivement par la Cour des Comptes, les citoyens, ou toute instance anti-corruption, le patrimoine des représentants locaux, le financement des campagnes et dépenses électorales.
- Superviser périodiquement les représentants locaux pour s'assurer qu'ils aient une bonne compréhension de leurs responsabilités, et pour qu'ils signalent les actes de corruption.
- Renforcer les moyens d'enquête et de poursuite, en veillant à ce qu'elles soient exemptes d'influences abusives et disposent de moyens réels pour réunir les éléments de preuve, en protégeant les personnes qui aident les autorités à combattre la corruption.

C - La sanction

- Veiller à l'existence d'une législation prévoyant des sanctions qui combattent le délit de corruption des représentants locaux.
- Prévoir des mesures disciplinaires efficaces, tels que la diffusion des codes de conduite qui tiennent compte des normes nationales et internationales de la lutte contre la corruption, et qui précisent d'avantage le comportement des représentants locaux et régionaux.
- Prévoir des sanctions pénales et pécuniaires proportionnées et dissuasives en cas d'infraction de corruption d'agents publics, et garantir une application efficace des dispositions du code pénal tunisien en matière de corruption

L'Auteur et Contact

Soumaya Hichri
 Etudiante en deuxième année
 Master de recherche en Droit Public,
 Faculté des Sciences Juridiques,
 Politiques et Sociales de Tunis
soumaya.hichri92@gmail.com