



**Examens de l'OCDE sur la gouvernance  
publique**

# **Scan de l'espace civique en Tunisie**





Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

# Scan de l'espace civique en Tunisie

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2023), *Scan de l'espace civique en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/28b4bdf4-fr>.

ISBN 978-92-64-61400-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-74192-8 (pdf)

ISBN 978-92-64-79485-6 (HTML)

ISBN 978-92-64-38242-8 (epub)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

**Crédits photo :** Couverture © Valery Baret/Shutterstock.com

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : [www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm](http://www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm).

© OCDE 2023

---

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

---

# Avant-propos

Depuis 2011, la Tunisie s'est engagée dans un processus de transition démocratique visant à rétablir les droits et libertés et à placer le dialogue au centre de la relation entre les pouvoirs publics et les citoyens. Le processus de transition démocratique, et en particulier l'adoption de la Constitution en 2014, ont permis des avancées considérables pour le renforcement de la liberté d'association, d'expression, de la presse, et de la participation des citoyens et des organisations de la société civile dans les politiques publiques et la prise de décision. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'engagement de la Tunisie en faveur des réformes du gouvernement ouvert, consacré par son adhésion au Partenariat pour un Gouvernement Ouvert en 2014 et à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert en 2018.

Plus largement, la coopération entre la Tunisie et l'OCDE s'inscrit dans le Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance, un partenariat stratégique entre les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord et les pays Membres de l'OCDE. Dans le cadre de ce Programme, l'OCDE soutient les efforts de la Tunisie depuis une quinzaine d'années dans plusieurs domaines liés à la gouvernance publique, tels que le gouvernement ouvert, l'intégrité et la lutte contre la corruption, la participation citoyenne, l'égalité des genres, la gestion budgétaire et la gouvernance locale

Bien qu'un nombre croissant de gouvernements dans le monde reconnaissent l'importance d'une gouvernance centrée sur les citoyens et introduisent des réformes dans ce sens, les tendances mondiales révèlent une réduction globale de l'espace civique. L'espace civique est défini par l'OCDE comme un ensemble de conditions juridiques, politiques, institutionnelles et pratiques nécessaires aux acteurs non gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique. Il constitue à ce titre un prérequis aux réformes du gouvernement ouvert, l'exercice des droits et libertés publics étant une base essentielle à l'interaction sur un pied d'égalité entre le gouvernement et les citoyens.

C'est dans ce contexte que la Tunisie a décidé d'entreprendre, en partenariat avec l'OCDE, un Scan de l'espace civique qui vise à dresser un état des lieux des cadres juridiques, politiques et institutionnels existants ainsi que leur mise en œuvre dans la pratique et la manière dont ils façonnent et influencent la capacité des citoyens à dialoguer avec le gouvernement. Il s'agit d'un des premiers rapports d'analyse de l'espace civique élaborés par l'OCDE, ce qui témoigne de l'engagement fort du gouvernement tunisien en faveur de la démocratie et d'une participation inclusive. Il intervient dans la continuité de la coopération entamée depuis 2012 entre la Tunisie et l'OCDE en faveur des réformes du gouvernement ouvert.

Ce rapport propose une analyse de l'espace civique tunisien autour de ses quatre dimensions selon le cadre analytique de l'OCDE : les droits et libertés publics, les libertés numériques et de la presse, l'environnement opérationnel des organisations de la société civile, et la participation. Il formule des recommandations concrètes autour de chacune de ces dimensions visant à soutenir le gouvernement tunisien pour renforcer la protection et la promotion de l'espace civique. Plus de dix ans après la Révolution, ce Scan permet de prendre acte des nombreuses avancées réalisées vers la consécration des principes démocratiques en Tunisie mais également d'identifier les défis restants et de dégager des pistes d'action pour permettre une implication pleine et effective des citoyens et de la société civile dans les réformes entreprises par le pays.

Le contexte tunisien a connu des évolutions entre le lancement de ce scan de l'espace civique et sa publication, en particulier l'entrée en vigueur en août 2022 d'une nouvelle constitution suite à un référendum. Les constats et recommandations proposés tout au long de ce rapport restent valables, le scan adoptant une approche de long terme et s'intéressant aux cadres et pratiques qui vont au-delà de la constitution. Par ailleurs, les garanties constitutionnelles des droits et libertés publics analysées demeurent pour une grande part inchangées dans la nouvelle constitution. Néanmoins, à moyen terme, l'impact global sur l'espace civique de la nouvelle constitution devrait faire l'objet d'un suivi et d'une analyse à la lumière de la mise en œuvre de ses dispositions dans le cadre des dynamiques démocratiques du pays.

# Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite exprimer sa gratitude à l'ensemble des personnes ayant contribué à la réalisation de ce Scan de l'espace civique. Ces remerciements vont en premier lieu au gouvernement de la Tunisie, et en particulier à la Direction Générale de la Relation avec les Instances Constitutionnelles dirigée par Nizar Ben Sghaier. L'OCDE souhaiterait également remercier toutes les parties prenantes tunisiennes ayant partagé leurs points de vue et fourni des informations tout au long du processus, y compris la Direction Générale de la Relation avec la Société Civile, l'Unité de l'Administration Électronique, le Centre IFEDA, plusieurs ministères, les instances indépendantes et de nombreuses organisations de la société civile. L'OCDE adresse également ses remerciements à Laurence Geyduschek, chargée de mission à l'Agence pour la Simplification Administrative (ASA) en Belgique, qui a agi en tant que paire évaluatrice.

Dans le cadre du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance, ce Scan a été élaboré par la Direction de la Gouvernance Publique (GOV), sous la responsabilité d'Elsa Pilichowski, et plus particulièrement par la Division du Gouvernement Ouvert et Innovant, dirigée par Carlos Santiso. Il s'inscrit dans la série des publications réalisées par l'Unité du Gouvernement Ouvert et de l'Espace Civique placée sous la responsabilité d'Alessandro Bellantoni.

La publication a été coordonnée par Alessandro Bozzini et a été rédigée par Alessandro Bozzini et Nawel Djaffar avec la contribution de Sabine Bouaicha pour la rédaction du chapitre 6. Alessandro Bellantoni et Claire Mc Evoy ont fourni des commentaires et des contributions sur tous les chapitres. Un travail éditorial a été assuré par Estelle Jelen. L'appui administratif a été assuré par Elena Martin Gomez-Tembleque et Joshua Yeremiyew. Meral Gedik a préparé le manuscrit en vue de sa publication.

Certaines sections analysant les cadres juridiques se fondent en partie sur les documents fournis par la Bibliothèque du Congrès des États-Unis et par Reporters sans frontières à l'Observatoire de l'espace civique de l'OCDE.

L'OCDE adresse enfin ses sincères remerciements à l'Initiative du Partenariat du Moyen Orient (MEPI) des États-Unis pour le soutien financier qu'elle a apporté à ce projet.



# Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	5
Sigles et abréviations	11
Résumé	13
<b>1 Introduction à l'espace civique en Tunisie</b>	<b>15</b>
1.1. La vision nationale de l'espace civique	16
1.2. Les défis et les opportunités pour protéger et promouvoir l'espace civique	19
Références	24
Notes	26
<b>2 L'espace civique comme prérequis du gouvernement ouvert : approche et méthodologie de l'OCDE</b>	<b>27</b>
2.1. L'espace civique pour un gouvernement ouvert	28
2.2. Méthodologie du scan de l'espace civique en Tunisie	31
Références	33
Notes	33
<b>3 Les droits et libertés publics en Tunisie</b>	<b>35</b>
3.1. Introduction	36
3.2. Droits et libertés publics : revue des principales dispositions du cadre légal	37
3.3. Le cadre institutionnel de la protection et de la promotion des droits et libertés publics en Tunisie	44
3.4. Les défis et les opportunités pour la protection et la promotion des droits et libertés publics dans la pratique	53
Références	68
Notes	75
<b>4 Les droits et libertés numériques et des médias en Tunisie</b>	<b>79</b>
4.1. Introduction	80
4.2. Le cadre légal de la liberté de la presse et des droits numériques en Tunisie	80
4.3. Le cadre institutionnel : le rôle des instances indépendantes de régulation et de contrôle de la liberté de la presse et des droits numériques	90
4.4. Les défis et opportunités pour le renforcement de la liberté de la presse et des droits numériques comme éléments essentiels de l'espace civique	93
Références	114
Notes	124

<b>5 L'environnement opérationnel favorable aux organisations de la société civile en Tunisie</b>	<b>127</b>
5.1. Introduction	128
5.3. Le cadre légal régissant les associations	131
5.4. L'enregistrement des associations	133
5.5. Le suivi et le contrôle des activités et des financements des associations	134
5.6. Le cadre institutionnel du soutien et du suivi des OSC	142
5.7. Le financement des OSC	145
5.8. Autres défis inhérents à l'environnement opérationnel des OSC	152
Références	154
Notes	158
<b>6 La participation des citoyens et des parties prenantes en Tunisie</b>	<b>161</b>
6.1. Introduction	162
6.2. Cadre légal et état des lieux de la participation	164
6.3. Les formes de la participation des parties prenantes	169
6.4. Le cadre institutionnel de la participation	172
6.5. Les outils et mécanismes de participation	173
6.6. Les défis et les opportunités pour renforcer la participation en Tunisie	183
Références	187
Notes	191
<b>7 L'inclusion et la participation des groupes sous-représentés en Tunisie</b>	<b>193</b>
7.1. Introduction	194
7.2. Les femmes	194
7.3. Les minorités ethniques et raciales	198
7.4. Les personnes LGBTI	201
7.5. Les minorités religieuses	203
7.6. Les personnes handicapées	205
7.7. Recommandations	207
Références	209
Notes	213

## GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Évolution de trois éléments clés de la protection de l'espace civique en Tunisie, 2010-20	20
Graphique 1.2. Évolution de la Tunisie dans l'indice de la démocratie participative, 2010-20	21
Graphique 2.1. Théorie du changement de l'espace civique	30
Graphique 3.1. L'intervention des instances indépendantes autour des différentes dimensions de l'espace civique	47
Graphique 3.2. L'évolution de la liberté d'expression en Tunisie, 2010-20	53
Graphique 3.3. Score de la Tunisie et des pays de la région MENA dans l'indice de la liberté d'expression d'Article 19 en 2020	54
Graphique 3.4. Score de la Tunisie et des pays de la région MENA pour l'indicateur relatif à la liberté de réunion pacifique de V-Dem	57
Graphique 4.1. Score de la Tunisie et d'une sélection de pays de la région MENA dans le classement mondial de la liberté de la presse en 2021	94
Graphique 4.2. Évolution de la Tunisie au classement mondial de la liberté de la presse de RSF, 2010-22	94
Graphique 5.1. Indicateur de V-Dem sur la répression des OSC dans les pays de la région MENA en 2020	129
Graphique 5.2. Répartition des subsides de la loterie nationale de Belgique, 2020	151
Graphique 6.1. Évolution du score de la Tunisie dans l'indicateur relatif à la consultation des OSC du V-Dem Institute, 2010-20	163

Graphique 6.2. Score de la Tunisie et d'une sélection de pays membres de l'OCDE dans l'indicateur relatif à la consultation des OSC, 2020	163
Graphique 6.3. Désintérêt pour la politique selon la tranche d'âge	180
Graphique 7.1. Score de la Tunisie dans l'indice du <i>Global Gender Gap</i> en 2006 et 2021	195

## TABLEAUX

Tableau 5.1. Nombre d'associations enregistrées en Tunisie, avril 2021	130
Tableau 5.2. Tableau récapitulatif des obligations de rapport financier des OSC au titre des différentes lois applicables	141
Tableau 6.1. Plateformes gouvernementales de participation	174
Tableau 6.2. Plateformes de participation lancées par des OSC	176

## ENCADRÉS

Encadré 1.1. La nouvelle Constitution de 2022 et l'espace civique	17
Encadré 2.1. L'espace civique ancré dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert	28
Encadré 3.1. Les instances constitutionnelles indépendantes	48
Encadré 3.2. Un panel citoyen sur la liberté d'expression : recommandations sur des mesures pour lutter contre le discours de haine ciblant les professions dans le domaine public	55
Encadré 3.3. L'engagement avec les parties prenantes autour des enjeux de sécurité nationale au Canada	64
Encadré 3.4. L'impact de la crise sanitaire du COVID-19 sur les droits et libertés publics en Tunisie	65
Encadré 3.5. L'article 80 de la Constitution et l'état d'exception du 25 juillet 2021	66
Encadré 4.1. L'enjeu de la réforme du cadre légal relatif à la liberté de communication audiovisuelle	83
Encadré 4.2. Le Syndicat national des journalistes tunisiens (SNJT), un acteur indépendant de premier plan dans la défense de la liberté de la presse	96
Encadré 4.3. Bonnes pratiques pour la protection des journalistes	96
Encadré 4.4. Le média d'investigation Inkyfada, un modèle économique innovant	99
Encadré 4.5. Exemples de mesures visant à soutenir les médias	101
Encadré 4.6. Les journalistes tunisiens mobilisés contre l'influence des intérêts politiques dans la sphère médiatique	103
Encadré 4.7. Les démarches de journalistes et organes de presse tunisiens pour l'accès à l'information	106
Encadré 4.8. Quelques initiatives tunisiennes visant à lutter contre la désinformation et la mésinformation	108
Encadré 4.9. La réponse institutionnelle du Royaume-Uni aux phénomènes de la désinformation et de la mésinformation	109
Encadré 4.10. Principes de bonnes pratiques de l'OCDE sur l'utilisation de la communication publique contribuant à lutter contre la désinformation et la mésinformation	110
Encadré 5.1. L'observatoire du Parlement d'Al Bawsala	131
Encadré 5.2. Le processus d'enregistrement de l'association Shams	134
Encadré 5.3. Le dialogue multi-acteur sur les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme	136
Encadré 5.4. Le financement de projets associatifs au niveau local à travers le financement participatif à Londres	149
Encadré 5.5. Le financement des OSC à travers l'allocation d'une partie de l'impôt sur le revenu par des individus et des entreprises	150
Encadré 5.6. La Loterie nationale de Belgique	150
Encadré 6.1. La loi de participation citoyenne de la ville de Mexico	166
Encadré 6.2. Les engagements de la Tunisie relatifs à la participation dans ses différents PAN du PGO	167
Encadré 6.3. Le renouvellement du comité de pilotage du PGO et le 4 <sup>e</sup> PAN	168
Encadré 6.4. Définition de la participation des parties prenantes selon la Recommandation de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert	169
Encadré 6.5. Une consultation nationale en ligne en Tunisie	175
Encadré 6.6. Le portail Transparencia pour la participation en Espagne	176
Encadré 6.7. La participation des jeunes en Tunisie	179
Encadré 6.8. Un modèle délibératif permanent : l'exemple du dialogue citoyen permanent de la communauté germanophone en Belgique	182
Encadré 7.1. Une stratégie d'inclusion des communautés Rom 2022-2027 en Roumanie	199

Encadré 7.2. Un comité consultatif permanent pour la promotion et la protection des droits des personnes LGBTI en Italie	203
Encadré 7.3. Consultations publiques dans le cadre de la <i>Loi sur l'accessibilité</i> au Canada	206
Encadré 7.4. Des statistiques relatives au genre, à la diversité et à l'inclusion au Canada	207

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

# Sigles et abréviations

ARP	Assemblée des Représentants du Peuple
ASL	Alliance pour la sécurité et les libertés
ATCE	Agence tunisienne pour la communication extérieure
ATFD	Association tunisienne des femmes démocrates
ATT	Agence technique des télécommunications
BCRC	Bureau central des relations avec les citoyens
BRC	Bureau des relations avec les citoyens
Colibe	Commission des libertés individuelles et de l'égalité
Credif	Centre de recherches, d'études, de documentation et d'information sur la femme
CSDHLF	Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CTAF	Commission tunisienne d'analyses financières
DGRPA	Direction générale des réformes et prospectives administratives
FTDES	Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux
GAFI	Groupe d'action financière
HAICA	Haute instance de la communication audiovisuelle
ICA	Instance de la communication audiovisuelle
Ifeda	Centre tunisien d'information, de formation, d'études et de documentation sur les associations
INAI	Instance nationale de l'accès à l'information
INLTP	Instance nationale de lutte contre la traite des personnes
INLUCC	Instance nationale de lutte contre la corruption
INPDP	Instance nationale de protection des données à caractère personnel
INPT	Instance nationale pour la prévention de la torture
INS	Institut national de la statistique
ISIE	Instance supérieure indépendante pour les élections
JORT	Journal officiel de la République tunisienne
LGBTI	Lesbiennes, gays, bisexuelles, transsexuelles et intersexuelles
LTDH	Ligue tunisienne des droits de l'homme
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OSC	Organisation de la société civile
PAN	Plan d'action national
PGO	Partenariat pour un Gouvernement Ouvert
RNE	Registre national des entreprises
RSF	Reporters sans frontières
SNJT	Syndicat national des journalistes tunisiens
UAE	Unité de l'administration électronique
UGTT	Union générale tunisienne du travail
UTICA	Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat



# Résumé

Ce Scan propose une analyse détaillée des défis et opportunités de l'espace civique en Tunisie et des recommandations pour renforcer sa protection et sa promotion.

## Réformer le cadre légal garantissant les droits et libertés publics

Les décrets-lois relatifs à la liberté d'association et des médias adoptés au lendemain de la Révolution tunisienne, de même que la Constitution de 2014, ont permis des avancées significatives dans la mise en place d'un cadre légal relatif aux droits et libertés de l'espace civique conforme aux engagements internationaux de la Tunisie. Cependant, le retard dans la réforme de textes clés, en partie lié à l'instabilité gouvernementale des dix dernières années, ainsi que dans l'harmonisation de la législation, limite la pleine jouissance de ces droits. Ainsi, le Code pénal, la loi relative à la liberté de manifestation ou le décret sur l'état d'urgence font partie des textes prioritaires à réformer. En outre, la sensibilisation et la formation continue des agents publics contribueraient à consolider les droits et libertés publics dans la pratique.

De plus, la Tunisie connaît un état d'urgence permanent depuis sa déclaration en 2015 et un état d'exception décrété par le président de la République le 25 juillet 2021. La mise en œuvre prolongée de dispositions exceptionnelles, qui doivent d'après les normes internationales être limitées dans le temps, appelle à la mise en place de mécanismes de redevabilité ainsi qu'à une veille et un dialogue ouvert avec l'ensemble des parties prenantes dont la société civile autour de l'impact de ces mesures sur l'espace civique.

## Consolider le cadre institutionnel de l'espace civique

La Tunisie s'est dotée d'instances indépendantes qui jouent un rôle crucial de veille, de sensibilisation et de promotion des droits et libertés de l'espace civique tels que l'accès à l'information, la protection des données personnelles ou la liberté de communication audiovisuelle. Cependant, le retard dans la mise en place de la Cour Constitutionnelle et de l'Instance des Droits de l'Homme crée un vide limitant les mécanismes de protection de l'État de droit et promotion des droits et libertés en Tunisie. La mise en place de ces institutions ainsi que le renforcement du positionnement et des moyens humains et budgétaires des instances existantes devraient constituer une priorité pour le gouvernement.

## Soutenir la liberté de la presse et les droits numériques

La Révolution a permis l'avènement d'une véritable liberté d'expression et d'un nombre important de nouveaux acteurs dans le champ médiatique. Cependant, des cas d'atteintes à l'égard des journalistes et des médias, à travers des violences verbales voire physiques, appellent à la mise en place de mesures de protection et de redevabilité, telles que des enquêtes judiciaires et administratives transparentes et une sensibilisation sur le rôle la presse en démocratie. Le secteur des médias est par ailleurs confronté à

certains défis, communs à de nombreux pays, relatifs à son modèle économique et à l'accélération de la désinformation et de la mésinformation.

Ces défis complexes et mondialisés appellent à une coopération renforcée entre le gouvernement et l'ensemble des parties prenantes (journalistes, représentants des médias, instances indépendantes, citoyens...) pour trouver un juste équilibre entre la lutte contre ces menaces à l'écosystème de l'information et la préservation de la liberté d'expression sur internet, de la presse et de l'accès à l'information.

## **Préserver l'environnement favorable aux organisations de la société civile**

La Tunisie a mis en place un cadre favorable à la société civile à travers l'adoption du décret-loi n° 2011-88, qui a permis à la société civile de jouer un rôle déterminant dans le processus de la transition démocratique.

Le contexte de la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent a eu un impact certain sur l'environnement opérationnel des organisations de la société civile en Tunisie. Si le décret-loi n° 2011-88 met en place des règles visant à assurer la redevabilité et la transparence financières des associations, leur mise en œuvre partielle, en partie due aux moyens et capacités limités des organes publics chargés du suivi, a conduit à l'adoption de lois supplémentaires posant des obligations additionnelles et parfois redondantes aux associations. Une réforme et une rationalisation du cadre institutionnel d'appui et de suivi des associations couplée à la préservation du décret-loi n° 2011-88 faciliterait la mise en œuvre du cadre légal favorable établi.

Le défi de la pérennisation du financement de la société civile tunisienne appelle le gouvernement à faciliter ce financement à travers davantage de financements publics octroyés via des processus transparents ou par un appui à la recherche de modes alternatifs et autonomes de financement.

## **Renforcer la diffusion d'une culture de la participation**

La Constitution tunisienne de 2014 instaure le principe de la démocratie participative. Depuis, des textes ont introduit certaines formes de participation dans l'ordre juridique, telles que la consultation, et une multitude d'outils et d'initiatives d'engagement citoyen ont été lancés, au niveau national comme local. En parallèle, une « culture » de la coopération avec la société civile s'installe progressivement.

Néanmoins, plusieurs leviers existent pour ancrer davantage la participation au cœur du cycle des politiques publiques. Le gouvernement pourrait adopter un texte légal ou réglementaire institutionnalisant et rendant obligatoire les processus de consultation, simplifier et clarifier le cadre institutionnel, élaborer des guides sur les mécanismes existants et sensibiliser autour des portails de participation.

## **Mettre en place une société inclusive en luttant contre toutes les formes de discriminations**

La Tunisie dispose d'une loi relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, et est le premier pays de la région MENA à avoir adopté en 2018 une loi pour lutter contre les discriminations raciales. Malgré des avancées législatives majeures, la mise en œuvre de ces dispositions demeure inégale et appelle à un renforcement des efforts pour opérationnaliser le cadre institutionnel, renforcer les volets préventifs et éducatifs et étoffer le cadre légal afin d'y inclure toutes les formes de discrimination, sur base ethnique, religieuse, de genre ou d'orientation sexuelle. L'opérationnalisation des voies de recours pour les victimes peut également passer par un renforcement de la formation et la sensibilisation des magistrats et des forces de sécurité.

# 1 Introduction à l'espace civique en Tunisie

---

Ce chapitre propose un aperçu de la vision de l'espace civique portée par la Tunisie, fortement influencée par le processus de transition démocratique entamé par le pays. Il propose un aperçu des enjeux, défis et opportunités pour la protection et la promotion de l'espace civique qui seront présentés dans la suite de ce scan.

---

## 1.1. La vision nationale de l'espace civique

Dix ans après la révolution dite du Jasmin, qui a mis fin au régime autoritaire du président Zine El-Abidine Ben Ali, et sept ans après l'adoption de la Constitution de 2014, la Tunisie a accompli des avancées incontestables pour la consécration des droits et libertés publics, de la presse, de l'accès à l'information et du principe de participation citoyenne.<sup>1</sup> Elle demeure cependant un pays en transition, dans lequel les nombreux progrès en matière d'espace civique – défini comme un ensemble de conditions juridiques, politiques, institutionnelles et pratiques nécessaires aux acteurs non gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique – sont en partie remis en cause par un contexte politique instable, une situation économique difficile et exacerbée par la pandémie de COVID-19, et une résistance au changement dans certains secteurs clés de l'État.

L'espace civique, tel que défini par l'OCDE, est protégé par une série de cadre légaux et politiques publiques articulés autour de ses quatre dimensions (voir chapitre 2). En Tunisie on peut identifier une vision nationale de l'espace civique fondée sur la Constitution de 2014 et sur un certain nombre de textes légaux et stratégiques.

La Constitution de 2014, dans son Préambule, affiche l'ambition d'« édifier un régime républicain démocratique et participatif » et énonce, parmi ses principes généraux du premier chapitre, que la Tunisie « est un État civil, fondé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit » (article 2) (République tunisienne, 2014<sub>[1]</sub>). Le chapitre II de la Constitution est ensuite consacré aux droits et libertés, et garantit l'égalité devant la loi sans discrimination, ainsi qu'une longue liste de droits individuels et collectifs, notamment le droit à la vie, à la dignité et à la vie privée, le droit d'accéder à l'information, d'élire, de voter et de se porter candidat, ainsi que le droit de grève. La Constitution garantit également les libertés fondamentales, dont la liberté de circulation, d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication, de constitution des partis politiques, des syndicats et des associations, de réunion et de manifestation pacifique. Le texte fixe des principes importants pour l'espace civique, tels que le procès équitable et l'égalité des chances entre l'homme et la femme (y compris la parité dans les assemblées élues).

La loi suprême délimite de manière assez claire le périmètre des restrictions aux droits et libertés, qui « ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un État civil et démocratique, et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou les impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique tout en respectant la proportionnalité entre ces restrictions et leurs justifications », comme le stipule l'article 49 du Chapitre II. Certaines formulations, comme « la moralité publique », peuvent cependant donner lieu à des interprétations, susceptibles de limiter certains droits et libertés en cas d'abus. Ce point sera analysé tout au long de ce scan. Le même chapitre de la Constitution de 2014 charge les instances juridictionnelles d'assurer « la protection des droits et libertés contre toute atteinte ».

D'autres dispositions confirment le caractère démocratique et ouvert de la Constitution de 2014, telles que la création d'instances constitutionnelles indépendantes qui « œuvrent au renforcement de la démocratie » et la mention explicite de la nécessité d'adopter les « mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile », bien que ce point concerne exclusivement les collectivités locales (article 139). Il est cependant à noter que la Tunisie a adopté une nouvelle constitution en 2022 (voir Encadré 1.1).

### Encadré 1.1. La nouvelle Constitution de 2022 et l'espace civique

Le 30 juin 2022, le président de la République a publié au Journal officiel un projet de nouvelle constitution qui a été soumis à référendum le 25 juillet 2022. Le référendum ayant vu la victoire du « oui » à 94.6%, et en l'absence de taux de participation minimal pour la validation du résultat du référendum (30.5% des électeurs ont voté), la nouvelle Constitution est entrée en vigueur après sa publication au Journal officiel le 18 août 2022.

Selon son préambule, la nouvelle constitution vise notamment à instaurer la justice, la liberté et la dignité. Elle vise également à établir un système constitutionnel qui repose sur l'État de droit et la société de droit, ainsi qu'à mettre en place un système politique fondé sur la séparation des fonctions législatives, exécutives et judiciaires, et à créer un véritable équilibre entre elles.

Les changements apportés par la nouvelle constitution au régime politique tunisien et à l'équilibre entre les pouvoirs de l'État, ainsi que le processus d'élaboration du texte, dépassent le périmètre de ce scan et ne seront donc pas abordés.

La plupart des constats proposés tout au long de ce scan, réalisé avant la publication, l'adoption et l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, restent valable à la lumière du nouveau texte constitutionnel, ce rapport analysant les tendances à long-terme depuis 2011 qui ne sont pas liées uniquement à la Constitution de 2014. En outre, le nouveau texte préserve la plupart des mesures concernant les droits et libertés publics contenues dans le Chapitre 2 du texte de 2014.

En effet, la nouvelle constitution garantit notamment la protection de la vie privée et des données personnelles (article 30) ainsi que les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information, et de publication (article 37). L'article 38 dispose aussi que « l'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information, et œuvre en vue de garantir le droit d'accès aux réseaux de communication » (République tunisienne, 2022<sup>[2]</sup>). La liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations est également garantie (article 40), ainsi que la liberté de réunion et de manifestation pacifiques (article 42). L'article 55 de la nouvelle constitution renforce les garanties prévues par l'article 49 de la Constitution de 2014 en éliminant la mention de moralité publique contenue dans ce dernier.

La nouvelle constitution a mis en place certaines garanties à l'indépendance de la justice. L'article 117 prévoit que les magistrats « ne sont soumis dans leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi » (République tunisienne, 2022<sup>[2]</sup>). L'article 119 ajoute que la magistrature est composée de la justice judiciaire, administrative et financière ; et chacune des catégories est supervisée par un conseil supérieur. L'article 121 prévoit notamment que « le magistrat ne peut être muté sans son accord. Il ne peut être révoqué ni suspendu ou démis de ses fonctions ni subir une sanction que dans les cas fixés par la loi. Le magistrat bénéficie de l'immunité pénale et ne peut être poursuivi ou arrêté tant que cette immunité n'a pas été levée » (République tunisienne, 2022<sup>[2]</sup>). Dans le même temps, le texte indique que les juges sont nommés par le président de la République par décret sur base d'une recommandation du Conseil Supérieur de la Magistrature (article 120) et qu'ils ne disposent pas du droit de grève, au même titre que l'armée et les forces de sécurité dans la Constitution de 2014.

Par ailleurs, la nouvelle constitution ne reprend pas le langage de l'article 109 de la Constitution de 2014 selon lequel « toute ingérence dans le fonctionnement de la justice est proscrite » (République tunisienne, 2014<sup>[1]</sup>). De même, le nouveau texte n'a pas reconduit l'article 110 qui interdisait « la création de tribunaux d'exception ou l'édition de procédures dérogatoires susceptibles d'affecter les principes du procès équitable » et précisait que « les tribunaux militaires sont compétents pour connaître des infractions à caractère militaire » (République tunisienne, 2014<sup>[1]</sup>).

La Constitution de 2022 a prévu également la création d'une cour constitutionnelle (de 9 membres) composée des plus anciens présidents de chambres à la Cour de cassation (premier tiers), des plus

anciens présidents de chambres au Tribunal administratif (deuxième tiers) et des plus anciens membres de la Cour des comptes (troisième tiers).

La nouvelle constitution modifie également les procédures de déclaration de l'état d'exception, analysé dans le chapitre 3 de ce scan. Alors que l'article 80 de la Constitution de 2014 prévoyait que le Parlement soit en session permanente en cas d'état d'exception et permettait la saisie par l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) de la Cour constitutionnelle pour statuer sur le maintien de l'état d'exception, l'article 96 prévoit une consultation préalable du chef du gouvernement, du président de l'ARP et du Président du Conseil national des régions et districts, avant la déclaration de l'état d'exception.

Par ailleurs, des cinq instances constitutionnelles indépendantes prévues par la Constitution de 2014, dont plusieurs n'ont pas encore été mises en place, le nouveau texte en garde seulement une, l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), à laquelle s'ajoute un Haut Conseil de l'Éducation et de l'Enseignement (article 135).

Une analyse de l'impact que la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions pourrait avoir sur l'espace civique tunisien serait nécessaire dans les années à venir.

Source : (République tunisienne, 2022<sup>[2]</sup>) (République tunisienne, 2014<sup>[1]</sup>).

En plus de la Constitution de 2014, et découlant en partie de celle-ci, la Tunisie s'est dotée d'un arsenal juridique et stratégique qui promeut de nombreux aspects de l'espace civique. À titre d'exemple, les décrets-lois de 2011 régissant les associations, la presse et le secteur audiovisuel, ainsi que la loi sur l'accès à l'information de 2016 sont des cadres légaux que les acteurs entendus pour cette étude considèrent comme très avancés, et qui seront analysés plus en détail dans les chapitres qui suivent.<sup>2</sup> Le Code des collectivités locales de 2018, qui inclut une section sur « la démocratie participative et la gouvernance ouverte », et la loi de la même année relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale constituent d'autres bons exemples de l'effort législatif entrepris en Tunisie au cours des dernières années (République tunisienne, 2018<sup>[3]</sup> ; République tunisienne, 2018<sup>[4]</sup>).

Bien que le pays ne dispose pas de stratégie de promotion des droits humains, à même de protéger l'espace civique, la stratégie Smart Gov 2020 et la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2016-20 contiennent certaines mesures à même de favoriser l'espace civique (Unité de l'administration électronique, 2016<sup>[5]</sup> ; INLUCC, 2016<sup>[6]</sup>). Parmi ses orientations stratégiques, Smart Gov 2020 prévoit ainsi de « mettre en place un cadre de participation citoyenne favorisant la démocratie participative » et identifie comme vision stratégique de l'e-participation « des citoyens mieux informés, plus actifs dans la vie publique, et qui communiquent plus facilement avec leurs administrations ». La stratégie anticorruption, quant à elle, énonce parmi ses buts stratégiques le fait de « renforcer et développer la participation citoyenne active dans les efforts de l'État en faveur de la promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption » et de « renforcer les mécanismes de l'imputabilité/responsabilité pour assurer le respect de la loi de la part de tous et garantir l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans discrimination » (INLUCC, 2016<sup>[6]</sup>).

L'adhésion de la Tunisie au Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO) en 2014, ainsi que les quatre Plans d'action nationaux (PAN) élaborés dans ce cadre ont également contribué à l'approfondissement de l'espace civique. C'est notamment dans ce contexte que la Tunisie a pris et mis en œuvre, bien que parfois de manière partielle, des engagements relatifs à l'accès à l'information, l'ouverture des données, la participation et la redevabilité. Ils ont par exemple permis la mise en place de l'Instance nationale d'accès à l'information (INAI) ou encore celle de la plateforme de redevabilité E-people (Présidence du gouvernement, s.d.<sup>[7]</sup>).

D'un point de vue institutionnel, plusieurs initiatives témoignent de la vision nationale et des avancées que la Tunisie a réalisées en matière de promotion et protection de l'espace civique. À cet égard, les instances indépendantes constituent une caractéristique assez originale du pays. Il s'agit d'organes autonomes, qui promeuvent et défendent un droit ou un principe. La Constitution de 2014 prévoit ainsi cinq instances, et des lois en prévoient d'autres.<sup>3</sup> Bien que quatre des cinq nouvelles instances constitutionnelles n'aient pas encore vu le jour, en partie à cause des tensions politiques qui empêchent l'élection de leurs membres, les instances en place, parfois transitoires – telles que la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) – et dotées de moyens plus ou moins limités, opèrent un travail déterminant dans leur domaine et sont généralement appréciées par la société civile.

En outre, bien que créés bien avant la révolution, il est important de citer aussi les Bureaux des relations avec le citoyen (BRC), prévus par le décret n° 93-1549 du 25 juillet 1993, présents dans les ministères, gouvernorats et entreprises publiques (avec des niveaux d'engagement et de capacité variables), et coordonnés par le Bureau central des relations avec le citoyen (BCRC) (République tunisienne, 1993<sup>[8]</sup>). Quant à la loi organique sur l'accès à l'information, elle prévoit la nomination de chargés d'accès à l'information dans toutes les structures publiques, ce qui représente un autre progrès favorisant l'engagement des citoyens. Dans la pratique, cette disposition de la loi n'est cependant pas encore entièrement mise en œuvre, en particulier au niveau local (République tunisienne, 2016<sup>[9]</sup>). Les « cellules de gouvernance », créées par le décret n° 2016-1158 qui en préconise l'instauration dans les différents organismes publics, ont aussi le potentiel de contribuer à la promotion de l'espace civique. Elles ont notamment pour mission de renforcer les relations de l'administration avec la société civile dans le cadre de la consécration de l'approche participative (Présidence du gouvernement, 2020<sup>[10]</sup>).

## 1.2. Les défis et les opportunités pour protéger et promouvoir l'espace civique

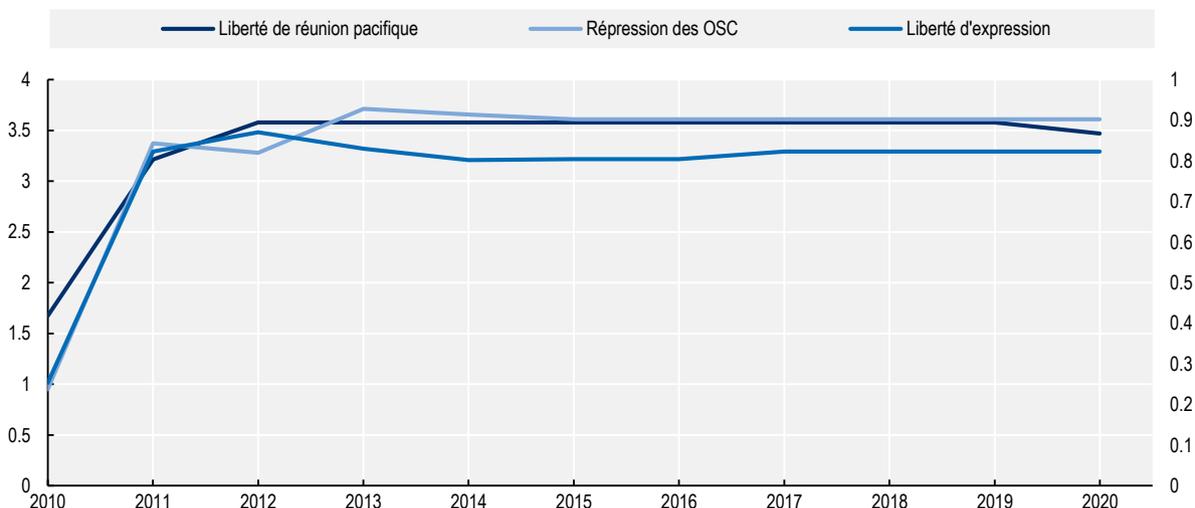
Ce scan se propose d'analyser les cadres légaux et institutionnels ainsi que la manière dont la vision décrite précédemment se traduit dans la pratique, en identifiant les défis et les opportunités pour une meilleure protection et promotion de l'espace civique. L'objectif est de soutenir la Tunisie dans son programme de gouvernement ouvert, en déterminant quelles sont les possibles pistes pour des réformes ambitieuses qui permettraient de renforcer l'espace civique en tant que condition préalable au gouvernement ouvert.

Depuis 2012, l'OCDE soutient la Tunisie dans la mise en œuvre de réformes du gouvernement ouvert, qui visent à favoriser les relations entre le gouvernement et les citoyens, et à renforcer la confiance dans le gouvernement. L'espace civique – défini comme un ensemble de conditions juridiques, politiques, institutionnelles et pratiques nécessaires aux acteurs non gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique – constitue un prérequis et un catalyseur des réformes du gouvernement ouvert, l'exercice des droits et libertés publics étant une base essentielle à l'interaction sur un pied d'égalité entre le gouvernement et les citoyens. L'espace civique est nécessaire aux différents acteurs non publics – les citoyens, les organisations de société civile, les journalistes, les milieux académiques, le secteur privé – pour qu'ils puissent développer leur plein potentiel, s'exprimer, participer et collaborer de manière constructive et efficace avec le gouvernement, ce qui est au cœur des politiques de gouvernement ouvert. En ce sens, ce scan se place dans la continuité du soutien de l'OCDE aux efforts entrepris par la Tunisie pour la mise en œuvre de politiques et initiatives du gouvernement ouvert, à travers une analyse poussée de son espace civique et des recommandations sur la manière de renforcer sa protection et sa promotion.

Plusieurs indices internationaux montrent et confirment les progrès de la Tunisie depuis la révolution de 2011. En 2021, le rapport annuel sur la démocratie du V-Dem Institute identifie la Tunisie comme le pays du monde ayant enregistré la plus forte progression en termes de démocratisation au cours de la décennie 2010-20, soulignant que la Tunisie représente le cas le plus remarquable de transition

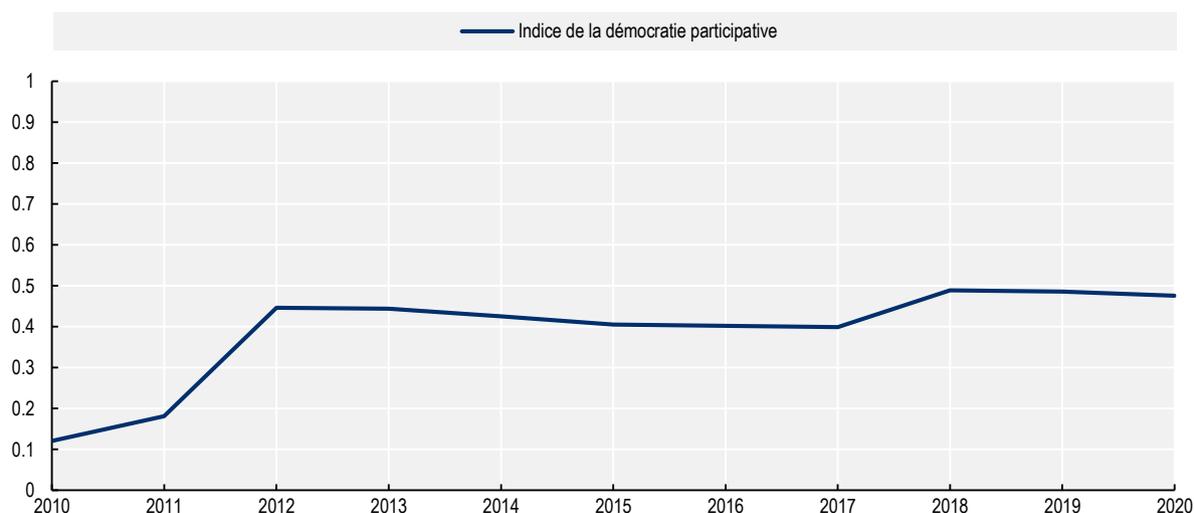
démocratique réussie dans la période examinée (V-Dem Institute, 2021<sup>[11]</sup>). À titre d'illustration, le Graphique 1.1 présente l'évolution de la Tunisie sur cette période dans trois indicateurs clés du V-Dem Institute relatifs à l'espace civique, notamment la liberté de réunion pacifique, la répression des OSC et la liberté d'expression, alors que le Graphique 1.2 montre son évolution dans l'indice composite du V-Dem Institute relatif à la démocratie participative. De manière similaire, l'indice sur la liberté de la presse dans le monde de Reporters sans frontières (RSF) classe la Tunisie au 72<sup>e</sup> rang parmi 180 pays en 2020, alors qu'elle occupait la 164<sup>e</sup> position en 2010 et la 138<sup>e</sup> en 2013 (Reporters sans frontières, 2021<sup>[12]</sup>). Quant à Freedom House, il classe la Tunisie parmi les pays « libres », seul pays arabe dans ce cas, avec un score de 71/100 en 2021 (Freedom House, 2021<sup>[13]</sup>). L'indice de la Fondation Mo Ibrahim sur la gouvernance en Afrique est particulièrement révélateur : si le pays enregistre une amélioration globale de 8.2 points sur 100 sur dix ans (2010-19), les avancées les plus remarquables sont au niveau des indicateurs « redevabilité et transparence » (+30.8 points), « participation » (+30.6) et « droits » (+27.1), c'est-à-dire des aspects clés de l'espace civique (Mo Ibrahim Foundation, 2021<sup>[14]</sup>).

### Graphique 1.1. Évolution de trois éléments clés de la protection de l'espace civique en Tunisie, 2010-20



Note : Ce graphique présente l'évolution de la Tunisie pour trois indicateurs relatifs à l'espace civique élaborés par l'organisation V-Dem Institute sur la base de données collectées et analysées par des experts. Pour l'indicateur « liberté de réunion pacifique », V-Dem pose la question : « dans quelle mesure les autorités publiques respectent et protègent le droit de réunion pacifique ? ». Les réponses varient de 0 (« jamais », situation la moins démocratique) à 4 (« toujours », situation la plus démocratique). Pour l'indicateur « répression des OSC », V-Dem pose la question : « Le gouvernement tente-t-il de réprimer les organisations de la société civile (OSC) ? ». Les réponses varient de 0 (« gravement », situation la moins démocratique) à 4 (« non », situation la plus démocratique). L'indice relatif à la liberté d'expression mesure dans quelle mesure le gouvernement respecte la liberté de la presse et des médias, la liberté des individus ordinaires de discuter de sujets politiques dans les sphères privées et publiques, ainsi que la liberté académique et la liberté d'expression artistique et culturelle. Cet indice est calculé sur une échelle de 0 à 1 (échelle de droite), 0 étant la situation la plus mauvaise et 1 la situation la meilleure pour la liberté d'expression. Source : (V-Dem Institute, 2020<sup>[15]</sup>).

## Graphique 1.2. Évolution de la Tunisie dans l'indice de la démocratie participative, 2010-20



Note : Le principe participatif de la démocratie met l'accent sur la participation active des citoyens à tous les processus politiques, électoraux et non électoraux. Il est motivé par le malaise que suscite une pratique fondamentale de la démocratie électorale : la délégation de l'autorité aux représentants. Ainsi, le gouvernement direct par les citoyens est préféré, chaque fois que cela est possible. Ce modèle de démocratie considère donc le suffrage comme acquis et met l'accent sur l'engagement dans les organisations de la société civile, la démocratie directe et les organes élus infranationaux. Pour en faire une mesure de la démocratie participative, l'indice prend également en compte le niveau de démocratie électorale.

Source : (V-Dem Institute, 2020<sup>[15]</sup>).

Les progrès enregistrés par la Tunisie et les bonnes pratiques mises en place seront analysés tout au long de ce scan. En guise d'introduction, il est pertinent de citer ici au moins deux « acquis de la révolution » concernant l'espace civique, qui représentent les avancées les plus significatives observées au cours des dix dernières années. Il s'agit de la liberté d'expression et de l'environnement favorable à la société civile, désormais profondément enracinés dans le contexte politico-institutionnel, mais aussi dans la vie quotidienne des Tunisiens et Tunisiennes d'aujourd'hui. Ces derniers profitent ainsi au jour le jour de la possibilité de s'exprimer librement en ligne et en personne, de critiquer leurs dirigeants et de joindre des associations. La société civile, les syndicats, les médias et les mouvements sociaux, malgré leurs quelques contradictions et leur faible coordination, restent en bonne mesure variés, diversifiés, dynamiques et parfois militants, constituant un pilier solide de la jeune démocratie tunisienne.

Néanmoins, malgré ces avancées indéniables et reconnues, d'autres indicateurs montrent que les progrès du pays ont ralenti, voire qu'un certain recul n'est pas à exclure. Par exemple, pour l'indice sur l'État de droit du World Justice Project, la Tunisie a obtenu un score de 0,54 en 2020, se plaçant ainsi au 56<sup>e</sup> rang parmi 128 pays, et n'a enregistré aucune amélioration depuis 2015 (World Justice Project, 2020<sup>[16]</sup>). L'indice de Freedom House relatif aux droits politiques et libertés publiques a donné à la Tunisie un score plus élevé de 7 points en 2017 (Freedom House, 2017<sup>[17]</sup> ; Freedom House, 2021<sup>[13]</sup>). De même, si la Tunisie a connu un progrès fulgurant pour l'indice de la liberté d'expression établi par Article 19, passant d'un score de 6 en 2010 à 68 en 2011 et 76 en 2012, elle a cependant stagné voire régressé depuis, et a obtenu en 2020 un score de 71 (Article 19, 2021<sup>[18]</sup>). Les indicateurs relatifs à la liberté de réunion pacifique, à la répression des OSC et à la liberté d'expression établis le V-Dem Institute et présenté dans le Graphique 1.1 confirment ce mouvement de progrès rapides puis de ralentissement voire de stagnation. Quant à l'indice Mo Ibrahim, il affirme que l'amélioration globale de la Tunisie « a ralenti » depuis 2015, indiquant même une légère diminution pour les sous-indicateurs sur les droits (-0,1) et sur l'inclusion et l'égalité (-0,2), également depuis 2015 (Mo Ibrahim Foundation, 2021<sup>[14]</sup>).

Bien qu'il existe des spécificités pour chaque pilier de l'espace civique, comme détaillé dans les chapitres qui suivent, il est possible d'identifier un certain nombre de « catégories » de défis qui représentent autant d'opportunités de réforme. En premier lieu, le cadre légal, s'il est globalement favorable à l'espace civique, présente encore quelques lacunes. En particulier, la mise en conformité de toutes les lois avec la Constitution n'a pas encore été achevée : il reste des textes légaux – par exemple, le Code pénal ou encore les lois relatives à l'état d'urgence ou aux manifestations –, adoptés bien avant 2011 et qui n'ont pas encore été réformés à l'aune des principes démocratiques de la Constitution de 2014. Ces textes, en plus d'avoir été conçus à une autre époque et dans un tout autre contexte politique, contiennent parfois des termes vagues ouvrant la porte à des interprétations qui ne sont pas en ligne avec la Constitution et les normes internationales.

Le second élément de réflexion a trait à l'application du cadre légal. Ainsi, dans certains cas, des lois sont, ou sont longtemps restées, sans décrets d'application, alors que, dans d'autres cas, les décrets nécessaires ont été promulgués, mais l'application sur le terrain fait défaut. Ces situations ont été imputées par certaines organisations de la société civile et experts des droits de l'homme interrogés dans le cadre de ce scan à la culture administrative et juridique, voire parfois un manque de neutralité ou d'impartialité d'une partie des fonctionnaires publics, des agents des forces de sécurité et des juges dans l'application ou l'interprétation des textes de loi. Certaines OSC ont indiqué qu'un agent public peut provoquer le refus ou le retard dans l'enregistrement d'une association religieuse ou de défense des minorités sexuelles pour des raisons relatives à leurs convictions personnelles plutôt que sur les textes légaux (voir Chapitre 5, section 5.4). L'application systématique et cohérente de la loi est un élément crucial pour la protection de l'espace civique.

D'un point de vue institutionnel, les institutions de contrôle et les mécanismes de plainte sont parfois faibles ou ont un pouvoir limité (voir Chapitre 3, section 3.3). Sept ans après l'adoption de la Constitution de 2014 qui en ordonne la création, la Cour constitutionnelle n'est pas encore en place, alors même qu'une loi relative à son organisation a été votée en 2015. En outre, plusieurs instances indépendantes fournissent un excellent travail, sans pour autant disposer de budget, des ressources humaines et des compétences adéquates, alors que certaines sont même temporaires ou ont épuisé leur mandat.

La Tunisie présente des bonnes pratiques de protection et de promotion de l'espace civique dans chacun de ces piliers. Cependant, si de nombreuses bonnes pratiques existent, elles pourraient être davantage institutionnalisées et coordonnées. C'est par exemple le cas des initiatives de participation citoyenne promues par nombre d'institutions publiques et par des organisations de la société civile. Dans ce contexte, les communautés et les groupes historiquement marginalisés, tels que les minorités religieuses, de race et d'identité de genre, mais aussi les femmes (malgré leur condition très avancée dans le contexte de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, MENA), font face à des obstacles pour participer à la vie publique et faire entendre leurs voix (voir Chapitre 7). En plus d'être peu coordonnées, ces bonnes pratiques ne font que rarement l'objet d'évaluation détaillée ; il est donc difficile de les corriger ou de tirer des leçons pour les initiatives futures.

Enfin, il convient de souligner que les ministères, les institutions publiques et les collectivités locales mettent en avant la faiblesse de leurs ressources budgétaires et humaines, malgré l'importante masse salariale de l'administration (Chapitre 6, section 6.6.3). Bien qu'il ne s'agisse pas de la seule raison, force est de constater que la faiblesse des moyens et des capacités ne permet que difficilement de mener à bien des campagnes de sensibilisation, des initiatives d'information ou encore la maintenance des portails en ligne.

L'instabilité politique et les tensions entre acteurs politiques et institutionnels représentent également un défi. Si ce phénomène semble devenir systémique dans la Tunisie post-révolutionnaire, avec dix Chefs du gouvernement au cours des dix années qui ont suivi 2011 et d'innombrables remaniements gouvernementaux, il a pris plus d'ampleur récemment. De nombreux acteurs interrogés dans le cadre de ce scan ont ainsi cité les élections présidentielles et législatives de 2019 comme un véritable tournant.

Elles ont conduit à une mise en avant de certains discours populistes, exacerbant les tensions politiques (dans les médias comme au Parlement), s'attaquant entre autres à la liberté d'expression et d'association, et mettant en veille certaines initiatives de participation, comme présenté dans les chapitres suivants. La profonde crise politique et institutionnelle de 2021, latente depuis le remaniement gouvernemental de janvier jamais mis en œuvre en raison de l'opposition du président de la République et explicite depuis l'annonce de mesures exceptionnelles le 25 juillet et la publication du décret n° 2021-117 du 22 septembre 2021, a perpétué ce contexte d'instabilité et d'incertitude (Présidence de la République, 2021<sup>[19]</sup>).

En plus du contexte politique, il faut également citer, parmi les défis, la crise économique que connaissait le pays avant même la révolution et qui a été aggravée suite aux attaques terroristes de 2015, puis à la crise du COVID-19. Cette crise économique contribue en effet à miner la confiance des citoyens dans la transition démocratique en cours, selon plusieurs OSC rencontrées dans le cadre de ce scan. La Tunisie ayant enregistré à un certain moment le pire taux de décès par habitant en Afrique, les mesures de confinement prises pour faire face à la crise sanitaire ont empiré la situation économique et déclenché des revendications sociales, des protestations et des manifestations dans la capitale et dans tout le pays (Speakman Cordall, 2021<sup>[20]</sup>).

Enfin, un dernier élément réside dans une certaine résistance au changement, ou pour le moins une méfiance, constatée par les associations interrogées dans quelques poches de l'État, notamment au sein des secteurs sécuritaires et judiciaires. Celles-ci ont été identifiées par plusieurs organisations de la société civile interrogées pour cette étude parmi les responsables du ralentissement des avancées en matière de droits et libertés publics. Cela n'est pas surprenant dans un pays qui demeure en transition et ne devrait cependant pas faire oublier le grand nombre d'agents publics qui ont adopté avec enthousiasme et conviction le nouveau chemin que le pays a entrepris de suivre après 2011.

Face à ces constats, un nombre croissant d'acteurs de la société civile tunisienne craint un recul et un retour à certaines pratiques répressives du passé prérévolutionnaire. Cette préoccupation s'explique en partie par la réponse, perçue souvent comme disproportionnée, aux manifestations et mouvements sociaux qui ont marqué le dixième anniversaire de la révolution et qui se sont étendus tout au long de 2021 (voir Chapitre 3, section 3.4.2). Selon la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH), 1 700 personnes ont été arrêtées en moins d'un mois, dont 500 mineurs (Inkyfada, 2021<sup>[21]</sup>). Les chiffres officiels font état de 968 arrestations pour les manifestations qui ont eu lieu au début de l'année (Inkyfada, 2021<sup>[21]</sup>). En outre, des images et des vidéos de violences policières lors de manifestations, d'activistes arrêtés à leur domicile pendant la nuit et d'autres abus commis par les forces de l'ordre ont marqué 2021, et ont été partagées massivement sur les réseaux sociaux. Des épisodes d'interférence politique dans les médias et de violence contre les journalistes contribuent à expliquer cette préoccupation grandissante de retour en arrière, compte tenu du fait que ces pratiques avaient quasiment disparu en Tunisie au cours des dernières années (voir Chapitre 4, sections 4.4.1 et 4.4.2) (Le Monde, 2021<sup>[22]</sup> ; Nawaat, 2021<sup>[23]</sup>).<sup>4</sup>

Afin de continuer à soutenir la Tunisie dans la promotion et la protection de son espace civique, ainsi que dans le renforcement de ses efforts de réformes pour un gouvernement ouvert, les chapitres qui suivent examineront en profondeur tous ces aspects et analyseront les piliers de l'espace civique tunisien, en ligne avec le cadre analytique de l'OCDE (voir le Chapitre 2 sur la méthodologie). Ils permettront d'étudier les cadres et les pratiques, et mettront en exergue tant les progrès majeurs et indéniables que le pays a réalisés en une décennie, que les opportunités restantes pour aborder les défis et aller plus loin sur le chemin des réformes.

## Références

- Article 19 (2021), *The Global Expression Report 2021: The state of freedom of expression around the world*, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/A19-GxR-2021-FINAL.pdf>. [18]
- Freedom House (2021), *Freedom in the World 2021 - Tunisia*, Freedom House, Washington DC, <https://freedomhouse.org/country/tunisia/freedom-world/2021>. [13]
- Freedom House (2017), *Freedom in the World 2017 - Tunisia*, Freedom House, Washington DC, <https://freedomhouse.org/country/tunisia/freedom-world/2017>. [17]
- Inkyfada (2021), « En chiffres. Arrestations arbitraires, violences... Un mois de manifestations réprimées », *Inkyfada*, <https://inkyfada.com/fr/2021/03/03/arrestations-violences-manifestations-tunisie/> (consulté le 9 septembre 2021). [21]
- INLUCC (2016), *Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption*, <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2020/12/Strategie-Nationale-de-Bonne-Gouvernance-et-de-Lutte-Contre-la-Corruption-Decembre-2016.pdf>. [6]
- Le Monde (2021), « En Tunisie, la nomination du nouveau patron de l'agence de presse officielle crée l'inquiétude », *Le Monde*, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/04/16/en-tunisie-la-nomination-du-nouveau-patron-de-l-agence-de-presse-officielle-cree-l-inquietude\\_6076999\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/04/16/en-tunisie-la-nomination-du-nouveau-patron-de-l-agence-de-presse-officielle-cree-l-inquietude_6076999_3212.html) (consulté le 9 septembre 2021). [22]
- Mo Ibrahim Foundation (2021), *2020 Ibrahim Index of African Governance - Index Report*, <https://mo.ibrahim.foundation/iiag>. [14]
- Nawaat (2021), « Tunisia: Control and resistance in the media », *Nawaat*, <https://nawaat.org/2021/05/19/tunisia-control-and-resistance-in-the-media/> (consulté le 9 septembre 2021). [23]
- Présidence de la République (2021), « Décret Présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles », *Journal Officiel de la République Tunisienne* 86, pp. 2196 - 2198, <https://legislation-securite.tn/fr/law/105067>. [19]
- Présidence du gouvernement (2020), *Guide pratique des cellules de gouvernance*, <https://www.oecd.org/mena/governance/Guide-pratique-des-cellules-de-gouvernance-Tunisie-2020.pdf>. [10]
- Présidence du gouvernement (s.d.), *Open Government Partnership Tunisia - Plans d'action nationaux*, <http://www.ogptunisie.gov.tn/fr/index.php/category/plans-daction-nationaux/>. [7]
- Reporters sans frontières (2021), *Classement mondial de la liberté de la presse 2021*, <https://rsf.org/fr/classement> (consulté le 12 mai 2021). [12]
- République tunisienne (2022), « Constitution de la République tunisienne », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. Numéro spécial, pp. 2474 - 2491. [2]
- République tunisienne (2018), « Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au code des collectivités locales », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 39, pp. 1653-1716, [http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX\\_4288-91-nuxwiEofgx/RechercheTexte/SYNC\\_125290595](http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX_4288-91-nuxwiEofgx/RechercheTexte/SYNC_125290595). [3]

- République tunisienne (2018), « Loi organique n° 2018-50 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 86, pp. 3582-3583, [http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX\\_4288-91-nuxwiEofgx/RechercheTexte/SYNC\\_125355236](http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX_4288-91-nuxwiEofgx/RechercheTexte/SYNC_125355236). [4]
- République tunisienne (2016), « Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information », *Journal Officiel de la République Tunisienne*, vol. 26, pp. 949-956, [http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX\\_5892-39-kVhwGxUYwU/RechercheTexte/SYNC\\_126161095](http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX_5892-39-kVhwGxUYwU/RechercheTexte/SYNC_126161095). [9]
- République tunisienne (2014), *Constitution de la République tunisienne*, [http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX\\_2324-3-cBRtvRAzNZ/Principal/SYNC\\_124844376](http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX_2324-3-cBRtvRAzNZ/Principal/SYNC_124844376). [1]
- République tunisienne (1993), « Décret-loi n° 93-1549 du 26 juillet 1993, portant création des bureaux des relations », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 57, <https://legislation-securite.tn/fr/law/41049>. [8]
- SNJT (2021), *Rapport annuel sur la réalité de la liberté de la presse en Tunisie 1 mai 2020 - 30 avril 2021*, <http://snjt.org/2021/05/03/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%82%d8%b1%d9%8a%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%86%d9%88%d9%8a-%d9%84%d9%84%d8%ad%d8%b1%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d9%88%d9%82%d8%a7%d8%a6%d9%85%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%ac%d9%87%d8%a7%d8%aa/>. [24]
- Speakman Cordall, S. (2021), « Tunisia lockdown ends, despite Africa's worst Covid death rate », *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/global-development/2021/may/19/tunisia-lockdown-ends-despite-africas-worst-covid-death-rate> (consulté le 9 septembre 2021). [20]
- Unité de l'administration électronique (2016), *Projet d'Appui à la mise en œuvre de l'e-Government et de l'Open Government en Tunisie - Présentation de la stratégie et de la feuille de route du programme « Smart Gov 2020 »*. [5]
- V-Dem Institute (2021), *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*, V-Dem Institute, University of Gothenburg, Gothenburg, <https://www.v-dem.net/en/publications/democracy-reports>. [11]
- V-Dem Institute (2020), *Variable Graph*, [https://www.v-dem.net/data\\_analysis/VariableGraph/](https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/) (consulté le 12 janvier 2022). [15]
- World Justice Project (2020), *Rule of Law Index 2020*, World Justice Project, Washington, DC, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf). [16]

## Notes

<sup>1</sup> Ce Scan de l'espace civique en Tunisie a été élaboré et rédigé au cours de l'année 2021 et remis au gouvernement tunisien pour commentaires en février 2022. La Tunisie a connu des évolutions importantes entre la remise du rapport et sa publication, en particulier l'adoption et l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution en août 2022. L'analyse proposée dans ce scan part donc d'un contexte constitutionnel différent, celui de la Constitution de 2014, du contexte au moment de la publication, et son analyse des dernières évolutions juridiques survenues après février 2022 est donc limitée à un encadré sur la nouvelle constitution. Une analyse plus approfondie de l'impact de la nouvelle constitution sur l'espace civique est prévue dans les prochaines années. Ce scan reflète les tendances, évolutions et défis de l'espace civique tunisien à dix ans de la révolution et propose une analyse et des recommandations de long-terme sur les cadres juridiques, institutionnels et pratiques relatifs à l'espace civique en Tunisie.

<sup>2</sup> Tables rondes avec des organisations de la société civile tunisienne, 26 février, 29 avril et 26 mai 2021 ; entretien avec une organisation syndicale de journalistes, 2 juillet 2021.

<sup>3</sup> Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (IBOGOLUCC), Instance de régulation de la communication audiovisuelle (ICA), Instance des droits de l'homme (IDH), Instance du développement durable et des droits des générations futures (IDDDGF) et Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE).

<sup>4</sup> Selon le rapport annuel sur l'état de la liberté de la presse en Tunisie du Syndicat national des journalistes tunisiens, entre le 1er mai 2020 et le 30 avril 2021, ont été recensées 204 atteintes à la liberté de la presse et aux journalistes, le plus lourd bilan enregistré au cours des trois dernières années (SNJT, 2021<sup>[24]</sup>).

## **2 L'espace civique comme prérequis du gouvernement ouvert : approche et méthodologie de l'OCDE**

---

Ce chapitre propose un aperçu de l'approche adoptée pour l'évaluation de l'espace civique dans les pays membres et partenaires, à partir du cadre analytique de l'espace civique développé par l'OCDE. Il présente également la méthodologie employée dans le cadre de l'élaboration des scans de l'espace civique, et en particulier du scan de l'espace civique en Tunisie.

---

## 2.1. L'espace civique pour un gouvernement ouvert

Sous l'égide du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Groupe de travail sur le gouvernement ouvert, l'OCDE soutient des pays du monde entier dans le renforcement de leur culture en matière de gouvernement ouvert, à travers un appui concernant la formulation des politiques publiques et des recommandations sur la manière d'intégrer ses principes fondamentaux relatifs à la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans le cadre des efforts de réforme du secteur public. Le travail de l'OCDE sur l'espace civique – défini comme un ensemble de conditions juridiques, politiques, institutionnelles et pratiques nécessaires aux acteurs non gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique – s'inscrit dans la continuité de cet effort. L'OCDE reconnaît que l'espace civique représente un catalyseur pour les réformes de gouvernement ouvert, la collaboration avec des acteurs non gouvernementaux et une participation effective des citoyens au cycle des politiques publiques.<sup>1</sup> Ainsi, afin de maximiser les bénéfices de ces réformes et de s'assurer qu'elles réalisent leur plein potentiel, les gouvernements devraient les inscrire dans un espace civique ouvert, protégé et promu, à travers des politiques claires et des cadres légaux mettant en place les règles de l'engagement entre les citoyens et l'État, définissant les limites et exceptions avec précision, et protégeant les droits et libertés publics et individuels (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). En tant que facteur clé de l'écosystème du gouvernement ouvert, l'approche de l'OCDE de l'espace civique est ancrée dans la *Recommandation sur le Gouvernement Ouvert* du Conseil de l'OCDE (voir Encadré 2.1) (OCDE, 2017<sup>[2]</sup>).

### Encadré 2.1. L'espace civique ancré dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert reconnaît explicitement la nécessité d'un environnement favorable pour des réformes et initiatives du gouvernement ouvert. Quatre dispositions de la Recommandation sont particulièrement pertinentes à la promotion et la protection de l'espace civique.

**La disposition 1** appelle les adhérents à « prendre des mesures, au sein de toutes les branches du pouvoir et à tous les niveaux de gouvernement, pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, en collaboration avec les parties prenantes ».

**La disposition 2** reconnaît l'importance de « l'existence et [de] la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire nécessaire au gouvernement ouvert tout en mettant en place des dispositifs de contrôle adéquats pour assurer le respect des règles ».

**La disposition 8** reconnaît la nécessité d'offrir « à toutes les parties prenantes des possibilités égales et réelles d'être informées et consultées, et [de] les associer activement à toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics ». Elle appelle de plus à « consentir un effort particulier pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, en évitant, en parallèle, toute influence indue et toute captation de l'action publique ».

**La disposition 9** concerne quant à elle la promotion de moyens innovants, afin « d'associer effectivement les parties prenantes, afin de bénéficier de leurs idées et de cocréer des solutions, et tirer parti des possibilités offertes par les outils de l'administration numérique ».

Source : OCDE (2017<sup>[2]</sup>), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*.

L'OCDE a lancé en novembre 2019 l'Observatoire de l'espace civique, afin d'appuyer les pays membres et partenaires dans la protection et la promotion de l'espace civique. Les travaux de l'Observatoire sont

guidés par un comité consultatif composé d'experts, de bailleurs et d'acteurs de première ligne, reconnus internationalement dans le domaine de la protection et la promotion de l'espace civique.<sup>2</sup> L'Observatoire a été rattaché à l'Unité du Gouvernement Ouvert de la Direction de la Gouvernance Publique, face au double constat d'une part des nombreuses avancées effectuées par plusieurs pays dans la mise en œuvre de politiques de gouvernement ouvert, et dans le même temps d'une pression accrue sur l'espace civique – qui constitue pourtant une précondition pour les réformes de gouvernement ouvert – dans ces mêmes pays. Le déclin de la protection de l'espace civique à l'échelle mondiale est également largement documenté, et exacerbé par les mesures d'urgence mises en place pour contenir des situations extraordinaires, comme la pandémie de COVID-19, les catastrophes environnementales ou les menaces terroristes (Civicus, 2020<sup>[3]</sup>).

À travers la pleine intégration de l'espace civique au sein de son travail sur la gouvernance, l'OCDE défend une interprétation large et holistique du gouvernement ouvert, qui reconnaît explicitement l'importance d'un environnement favorable (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>). À titre d'exemple, lorsque des données sous format ouvert sont rendues disponibles, il est essentiel que les citoyens, journalistes et organisations de la société civile (OSC) puissent y accéder de façon égalitaire et en toute sécurité, afin d'atteindre une véritable transparence. De même, il est indispensable d'avoir des protections légales solides pour les droits individuels, des mécanismes de plaintes effectifs et munis des moyens budgétaires adéquats, ainsi qu'un état de droit, afin de mettre en place une véritable redevabilité. La participation effective des parties prenantes n'est possible que si tous les membres de la société disposent de chances égales d'être consultés et informés, d'exprimer leurs opinions, et d'être écoutés. L'OCDE place ainsi la barre plus haut pour la mise en place d'un contexte plus ambitieux pour la prochaine génération d'initiatives de gouvernement ouvert.

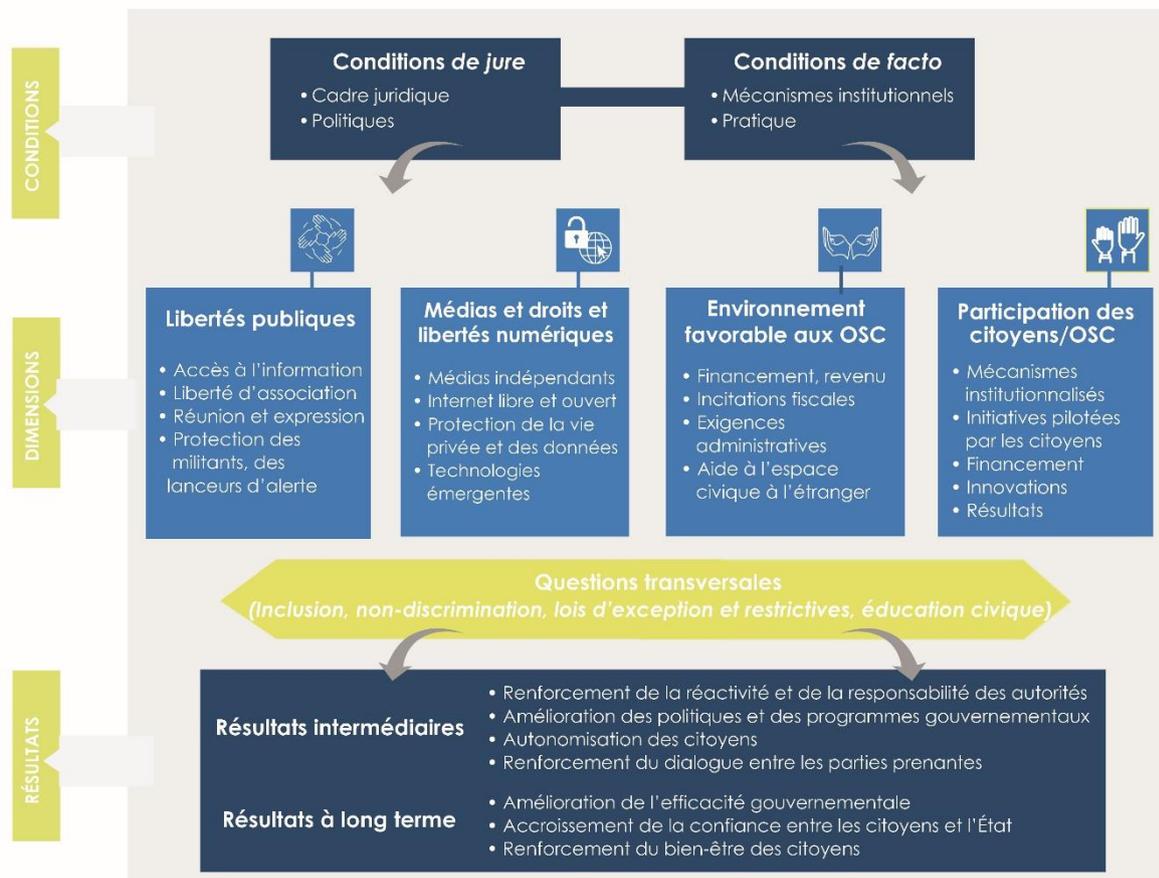
Cette approche holistique et exhaustive du gouvernement ouvert est partagée par le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), auquel la Tunisie a adhéré en 2014. Face au constat d'un nombre réduit d'engagements relatifs à la protection et à la promotion de l'espace civique au sein des plans d'action nationaux (PAN) du PGO, celui-ci a noté, en 2021, que bien que près de la moitié des engagements nationaux visent à renforcer la participation publique, très peu semblent prendre en compte les préconditions essentielles à cela, en particulier les libertés d'expression, de manifestation et d'association (Open Government Partnership, 2021<sup>[5]</sup>). Le PGO a donc lancé un appel à action, afin de pousser ses membres à s'attaquer aux inégalités systémiques, à protéger l'espace civique et à renforcer la participation citoyenne. La campagne de « renouvellement ouvert » reconnaît explicitement la nécessité d'améliorer l'accès à la justice, de s'assurer de l'inclusion des groupes historiquement marginalisés, de renforcer l'écosystème médiatique, et de préserver les droits et libertés individuels, en plus des aspects plus techniques du gouvernement ouvert, tels que les budgets ouverts (Open Government Partnership, 2021<sup>[6]</sup>). Le PGO appelle à intégrer davantage de mesures relatives à la redevabilité dans les agendas du gouvernement ouvert des différents pays membres, notant le fait que s'il est plus aisé pour les pays de mettre en place des politiques de transparence – notamment en termes de politiques et budgétaire –, c'est bien la redevabilité qui constituera à terme la contribution la plus importante du gouvernement ouvert à la bonne gouvernance (Foti, 2021<sup>[7]</sup>).

L'approche de l'OCDE en matière d'espace civique s'appuie sur l'attention portée de longue date à la bonne gouvernance et au gouvernement ouvert, sur son expertise dans ce domaine, ainsi que sur ses relations constructives avec les acteurs de la société civile. Du point de vue de la bonne gouvernance, les travaux visent à évaluer comment les cadres juridiques, politiques et institutionnels existants, ainsi que les capacités et les pratiques de gestion du secteur public façonnent et influencent l'espace civique. L'accent mis sur le gouvernement ouvert vise la manière dont ces cadres se traduisent en pratiques participatives et en mécanismes de responsabilisation – en d'autres termes, la manière dont l'espace civique devient un vecteur de participation efficace des acteurs non gouvernementaux à l'élaboration des politiques publiques, à la prise de décision, ainsi qu'à la conception et à la prestation de services dans le cadre du renforcement de la gouvernance démocratique.

L'objectif est que cette unique perspective gouvernementale à deux niveaux permette de contribuer à une meilleure compréhension de la vitalité de l'espace civique, des progrès, des opportunités et des contraintes au niveau national et mondial.

Les scans de l'espace civique, fondés sur un cadre analytique développé en 2020 par l'OCDE, sont articulés autour de quatre piliers : 1) les droits et libertés publics (à savoir la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, le droit d'accès à l'information, le devoir de protéger les journalistes, les lanceurs d'alerte et les militants) ; 2) les médias, et les droits et libertés numériques (à savoir le droit à la liberté de la presse, un Internet libre et ouvert, la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, les questions relatives aux nouvelles technologies) ; 3) l'environnement opérationnel favorable aux OSC, mis en place par le gouvernement ; et 4) la participation des citoyens et des OSC à l'élaboration des politiques publiques, à la prise de décision, et à la conception et prestation de services (voir Graphique 2.1) (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>). Les scans portent également une attention explicite à des questions contemporaines et transversales, telles que l'inclusion, la non-discrimination, l'éducation civique, et l'impact des lois d'exception et de la pandémie de COVID-19 sur l'espace civique.

### Graphique 2.1. Théorie du changement de l'espace civique



Source : (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>).

Les scans de l'espace civique offrent aux pays intéressés par une analyse extérieure et exhaustive de leur espace civique une évaluation qualitative approfondie de la théorie (conditions *de jure*) et des pratiques (conditions *de facto*). Le processus de collecte des données repose sur la méthodologie bien établie prévue pour les Examens sur le gouvernement ouvert, ainsi que sur un partenariat avec le pays qui en fait la demande (OCDE, 2003<sup>[8]</sup>). À partir du cadre analytique et de questions élaborées en fonction du contexte spécifique à chaque pays, les scans évaluent la manière dont le gouvernement protège et promeut l'espace civique dans chaque contexte national, et produisent des recommandations pratiques sur la manière de le protéger et de le promouvoir davantage, permettant ainsi aux pays d'obtenir des résultats clés à moyen et long terme.

Le *Rapport mondial sur l'espace civique*, publié en 2022, apporte en outre une perspective comparative présentant les dynamiques relatives à l'espace civique dans les différents pays membres et partenaires de l'OCDE (OCDE, 2022<sup>[9]</sup>). Ce rapport repose sur des données quantitatives collectées auprès de plus de 60 pays.

## 2.2. Méthodologie du scan de l'espace civique en Tunisie

La Tunisie est l'un des premiers pays au monde à s'être engagé en 2020 dans la réalisation d'un scan de l'espace civique dans le cadre des travaux de l'Observatoire de l'espace civique de l'OCDE, témoignant de son engagement. En partenariat avec la Présidence du gouvernement, et les services de la relation avec les instances constitutionnelles, la société civile et les droits de l'homme, ce scan a vocation à proposer des recommandations au gouvernement tunisien, en vue de renforcer les cadres juridiques, institutionnels et politiques mais aussi les pratiques relatifs à l'espace civique, en ligne avec l'adhésion de la Tunisie à la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert.

Le scan s'appuie sur un large éventail de sources et documents :

- **Questionnaire global de l'OCDE sur le gouvernement ouvert.** Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, le gouvernement tunisien a répondu à un questionnaire global sur le gouvernement ouvert, envoyé à tous les pays adhérents à la Recommandation, dont la section 3 est dédiée spécifiquement à l'espace civique. Cette section contient 33 questions, réparties en trois sous-sections couvrant les thématiques du cadre légal relatif aux droits et libertés publics et aux mécanismes de recours, aux droits et libertés numériques et de la presse, et à l'environnement dans lequel opèrent les OSC. Une section du questionnaire est également dédiée à la participation des parties prenantes.
- **Revue documentaire.** L'équipe de l'OCDE a mené une revue documentaire approfondie de la législation, de documents de politiques et de stratégies, de rapports d'OSC, d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales et d'organisations internationales, ainsi qu'une veille des réseaux sociaux et activités de plaidoyer de différents organismes en arabe, anglais et français. L'équipe de l'OCDE s'est également appuyée sur un rapport sur le cadre légal tunisien relatif à l'espace civique produit par la Librairie du Congrès des États-Unis d'Amérique dans le cadre d'un partenariat établi avec l'OCDE, ainsi que sur des données fournies par RSF (Library of Congress, 2020<sup>[10]</sup>). Les réponses au questionnaire de l'OCDE et la revue documentaire ont servi de point de départ à la réalisation de rapports de contexte autour des différents piliers de l'espace civique susmentionnés, ainsi qu'au développement de questions pour les entretiens menés avec les différentes parties prenantes.
- **Consultation publique.** La Présidence du gouvernement tunisien, en collaboration avec l'OCDE, a lancé en janvier 2021 une consultation publique en ligne relative à l'environnement opérationnel des OSC. Elle invitait ainsi les acteurs de la société civile, du milieu académique et, plus largement, les citoyens à exprimer leur avis en arabe, en français ou en anglais autour des trois questions suivantes :

1. Quels sont les points forts et les points faibles du cadre légal tunisien relatif aux OSC ?
2. Quelles sont les difficultés principales que les OSC tunisiennes rencontrent pour participer à la vie publique et aux processus de prise de décision ?
3. Quelles initiatives le gouvernement pourrait-il prendre pour soutenir l'espace civique en Tunisie ?

La consultation publique a été relayée sur le site Internet et les réseaux sociaux de l'OCDE, les réseaux sociaux de la Présidence du gouvernement et du Centre tunisien d'Information, de formation, d'études et de documentation sur les Associations (IFEDA), ainsi que par l'association Jamaity. En tout, vingt-neuf contributions ont été reçues par ce biais.

- **Tables rondes de consultation des OSC.** Cette consultation en ligne a été accompagnée par une première table ronde de consultation des OSC, organisée conjointement avec la Présidence du gouvernement à Tunis en février 2021, en format hybride. Au cours de cette réunion, les seize associations présentes ont constitué trois groupes de travail, afin de discuter des questions précitées et de proposer des recommandations. Deux tables rondes thématiques plus restreintes ont par la suite été organisées avec neuf organisations de la société civile aux mois d'avril et de mai 2021.

Les contributions reçues à travers la consultation en ligne et les tables rondes ont été intégrées aux conclusions et aux recommandations du scan.

- **Mission d'enquête et entretiens.** Afin de compléter les données recueillies à travers le questionnaire, la revue documentaire et les consultations, et d'approfondir certaines questions spécifiques, l'équipe de l'OCDE a mené des entretiens avec différentes institutions gouvernementales, instances indépendantes, ONG locales et internationales, et associations de journalistes de mars à décembre 2021. Du fait des restrictions de voyage dues à la pandémie de COVID-19, la plupart des entretiens se sont déroulés en ligne. L'équipe de l'OCDE a rencontré seize institutions publiques, et les tables rondes précitées ont été complétées par huit entretiens bilatéraux avec des OSC opérant sur des thématiques particulières, telles que les droits des minorités, la liberté de la presse ou les droits numériques, portant à vingt-huit le nombre total d'associations rencontrées dans le cadre de cette mission d'enquête. Tous les témoignages, données et informations collectés à travers la mission d'enquête ont été intégrés à ce rapport.
- **Processus d'examen par les pairs.** La Belgique a participé à certains des entretiens menés dans le cadre du scan, en tant que pair évaluateur. Ce processus a suivi la méthodologie d'examen par les pairs de l'OCDE (OCDE, 2003<sup>[8]</sup>), qui a cependant été adaptée au regard de la nécessité de tenir les entretiens en ligne. Au cours de ces entretiens, les pairs de Belgique ont échangé avec leurs homologues tunisiens et des OSC autour des bonnes pratiques de leur administration dans les domaines relatifs à l'espace civique. Ils ont par la suite formulé des commentaires sur l'analyse et la première version du rapport de scan préparé par l'OCDE.
- **Vérification des faits et transparence.** En novembre 2021, l'équipe de l'OCDE a organisé une première présentation des constats préliminaires du scan devant les services de la Présidence du gouvernement tunisien et recueilli leurs commentaires. Une version du rapport intégrant ces premiers commentaires a par la suite été partagée avec les pairs évaluateurs et le gouvernement tunisien en février 2022, pour revue et commentaires. Les commentaires et retours reçus entre février et décembre 2022 ont été pris en considération dans la version finale du scan, publiée en janvier 2023.

Enfin, afin d'accompagner cet effort d'analyse par un appui à la mise en œuvre des recommandations et au renforcement des capacités institutionnelles dans ce domaine, deux sessions de formation à l'adresse de cadres du gouvernement tunisien ont accompagné le processus d'élaboration du scan.

## Références

- Civicus (2020), *Le Pouvoir du Peuple Attaqué 2020 : un rapport basé sur les données du Civicus Monitor*, Civicus, Johannesburg, <https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/Rapport2020.FR.pdf>. [3]
- Foti, J. (2021), *Past Due: Leveraging Justice for “Hard Accountability” in OGP*, Open Government Partnership, <https://opengovpart.medium.com/past-due-leveraging-justice-for-hard-accountability-in-ogp-f3a66b913997>. [7]
- Library of Congress (2020), *Tunisia: Civic Space Legal Framework*, Library of Congress, Washington, DC. [10]
- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space : Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d234e975-en>. [9]
- OCDE (2020), *Civic Space Scan Analytical Framework in the Area of Open Government*, GOV/PGC/OG(2020)6, OCDE, Paris. [4]
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert: Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>. [1]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [2]
- OCDE (2003), *Peer Review: An OECD Tool for Co-operation and Change*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264099210-en-fr>. [8]
- Open Government Partnership (2021), *Draft Illustrative Policy Examples: Civic Space*, Unpublished. [5]
- Open Government Partnership (2021), *Open Renewal, Recovery, Response*, OGP, website, <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/open-renewal/>. [6]

## Notes

<sup>1</sup> Le mot « citoyen » est utilisé dans le sens large du terme, c'est-à-dire comme « habitant d'un lieu particulier », qui peut se référer à un village, une ville, une région, un État ou un pays, selon le contexte. Il ne vise pas son sens plus restreint défini comme « ressortissant légalement reconnu d'un État ».

<sup>2</sup> Le Comité consultatif comprend le gouvernement finlandais, l'Open Society Foundation, la Ford Foundation, l'International Center for Not-For-Profit Law, Carnegie Endowment for International Peace, Civicus et le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert.



# 3

## Les droits et libertés publics en Tunisie

---

Ce chapitre présente une vue d'ensemble des droits et libertés publics en Tunisie, en particulier les libertés d'expression, de réunion et d'association. Il propose d'abord une revue du cadre légal relatif à ces différents droits et libertés, puis une introduction aux différents mécanismes de surveillance et de recours, ainsi qu'à l'architecture institutionnelle de protection et de promotion des droits et libertés en Tunisie. Ce chapitre met en avant plusieurs défis clés de nature à limiter la pleine jouissance des droits et libertés publics, en particulier la question de la large marge d'interprétation de certains termes de la loi, le retard dans l'harmonisation du cadre légal avec les garanties constitutionnelles, la législation d'urgence mise en place dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et contre la pandémie de COVID-19, et les défis relatifs à la liberté de manifestation.

---

### 3.1. Introduction

Les droits et libertés publics associés à l'espace civique sont garantis par la Constitution tunisienne de 2014 et dans un certain nombre de textes de loi, et sont mis en œuvre dans une large mesure. La Tunisie est également partie à plusieurs conventions internationales et régionales relatives aux droits civils et libertés publics.<sup>1</sup>

La révolution tunisienne a permis la consécration de ces droits et libertés dans le pays. Au lendemain de la révolution, plusieurs décrets-lois adoptés sur proposition de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique sont venus intégrer ces garanties au sein du cadre légal nouvellement établi, notamment le droit d'accès aux documents administratifs des organismes publics (décret-loi n° 2011-41),<sup>2</sup> le droit à la liberté d'association (décret-loi n° 2011-88), la liberté de la presse (décret-loi n° 2011-115) ou encore la liberté de communication audiovisuelle (décret-loi n° 2011-116) (Ferchichi, 2021<sup>[1]</sup>).

Les droits et libertés publics ont par la suite été pleinement intégrés à la Constitution du 27 janvier 2014, qui y dédie le titre II, et prévoit la mise en place d'un certain nombre d'instances visant à leur protection et à leur promotion. L'article 49 de la Constitution précise cependant que des restrictions relatives à l'exercice des droits et libertés peuvent être fixées par la loi, à condition de ne pas porter atteinte à leur essence. Ces limitations doivent répondre à la nécessité de « protéger les droits des tiers, ou pour des raisons de sécurité publique, de défense nationale, de santé publique ou de morale publique, et avec le respect de la proportionnalité et de la nécessité des restrictions à l'objectif recherché » (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>).

La Tunisie ne dispose pas pour l'heure d'une stratégie nationale de protection et de promotion des droits et libertés. En 2020, l'ancienne ministre des Relations avec les instances constitutionnelles et la société civile a lancé un projet visant à mettre en place une stratégie nationale des droits de l'homme, en coopération avec toutes les parties prenantes. Ce projet a cependant été ralenti du fait du remaniement ministériel de janvier 2021.<sup>3</sup> Une stratégie intégrée dans le domaine des droits de l'homme pourrait constituer un outil déterminant pour définir une vision et assurer la cohérence et l'alignement des efforts et initiatives déployés par l'ensemble des institutions publiques dans ce domaine. Il serait donc opportun de relancer ce processus en veillant à y impliquer la société civile.

Les textes cités précédemment et la Constitution de 2014 ont permis des avancées significatives dans la mise en place d'un cadre légal conforme aux normes et engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits et libertés publics. Le retard dans la réforme de certains textes clés – tels que la loi relative à la liberté de réunion pacifique, celle relative à l'état d'urgence ou le Code pénal –, ainsi que, plus généralement, dans l'harmonisation de la législation constitue cependant un obstacle et un défi important à la pleine jouissance de ces droits en Tunisie. Les entretiens menés pour le scan semblent ainsi révéler un décalage important entre un cadre légal libéral sur de nombreux aspects et sa mise en œuvre encore partielle et inégale, notamment dans un contexte d'importantes manifestations et de craintes de recul des acquis de la révolution.

Ce chapitre abordera également la question de l'impact sur l'espace civique de la législation d'urgence mise en place, d'une part, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et, d'autre part, pour faire face à la propagation de la pandémie de COVID-19. Comme de nombreux pays, la Tunisie a en effet eu recours, en mars 2020, à un état d'exception représentant un risque potentiel pour les libertés publiques. En outre, elle connaît un état d'urgence permanent depuis 2015, dont les dispositions extensives pourraient représenter une menace pour l'espace civique, ainsi qu'un état d'exception depuis le 25 juillet 2021.

## 3.2. Droits et libertés publics : revue des principales dispositions du cadre légal

Dans les sections qui suivent, le scan se propose d'examiner le cadre légal relatif aux droits et libertés publics, fondamentaux pour la protection de l'espace civique. Il s'agit notamment des libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association, pour lesquelles il faudra identifier les progrès réalisés et les possibilités de réforme. Le sujet de la discrimination sera quant à lui abordé dans le Chapitre 7, en tant que sujet transversal.

### 3.2.1. Le droit à la liberté d'expression

Le droit à la liberté d'expression est garanti à l'article 31 de la Constitution de 2014 (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>). Il inclut la liberté d'opinion, d'expression, d'information et de publication, sans contrôle préalable. Plusieurs dispositions légales contenues dans différents textes viennent encadrer et limiter le droit à la liberté d'expression, en ligne avec l'article 49 de la Constitution. Ce droit est également reconnu à l'article premier du décret-loi n° 2011-115 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition (voir Chapitre 4) (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>).

L'article premier du décret-loi n° 2011-115 garantit et définit la liberté d'expression comme « la libre circulation des idées, des opinions et des informations de toutes natures, leur publication, leur réception et leur échange » (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>).<sup>4</sup> Il précise que la liberté d'expression ne peut être limitée qu'en vertu de la loi et sous réserve que cette limitation ait pour but la poursuite d'un intérêt légitime consistant dans le respect des droits et de la dignité d'autrui, la préservation de l'ordre public ou la protection de la défense et de la sûreté nationales, qu'elle soit nécessaire et proportionnée aux mesures qui doivent être adoptées dans une société démocratique, et qu'elle ne constitue pas un risque d'atteinte au droit substantiel de la liberté d'expression et de l'information, conformément aux normes internationales.<sup>5</sup>

#### *Le Code pénal*

Le Chapitre IV du Code pénal, intitulé « Attentats contre les autorités publiques commis par les particuliers », met en place un nombre important de limites à la liberté d'expression (République tunisienne, 1913<sup>[4]</sup>). L'incitation à la rébellion au cours de laquelle des voies de fait auraient été exercées contre un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions est passible, même en l'absence de participation à cette rébellion, de cinq ans de prison, et d'un an si la rébellion n'a pas eu lieu, en vertu de l'article 121 du Code pénal.

De plus, l'article 125 pénalise l'outrage et prévoit des amendes et peines de prison jusqu'à un an pour quiconque « par paroles, gestes ou menaces se rend coupable d'outrage à un fonctionnaire public ou assimilé dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions » (République tunisienne, 1913<sup>[4]</sup>). La peine de prison est augmentée à deux ans si l'outrage a été commis au cours d'une audience à l'encontre d'un fonctionnaire de l'ordre judiciaire, en vertu de l'article 126. L'article 128 punit quant à lui de deux ans de prison et d'une amende « quiconque par discours publics, presse ou tous autres moyens de publicité, impute à un fonctionnaire public ou assimilé des faits illégaux en rapport avec ses fonctions, sans en établir la véracité » (République tunisienne, 1913<sup>[4]</sup>).

Les articles 226 et 226 bis pénalisent en outre l'atteinte aux bonnes mœurs et à la morale publique. La diffamation (article 245 du Code pénal) est punie de six mois d'emprisonnement et de 240 TND (dinars tunisiens) d'amende, et la calomnie<sup>6</sup> (article 246 du Code pénal) d'un an d'emprisonnement (République tunisienne, 1913<sup>[4]</sup>). De plus, le crime « d'offense » contre le chef de l'État est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans de prison, en vertu de l'article 67 du Code pénal.

### *Le Code des télécommunications*

En outre, l'article 86 du Code des télécommunications,<sup>7</sup> adopté en 2001 sous le président Zine El-Abidine Ben Ali, dispose qu'« est puni d'un emprisonnement d'un an à deux ans et d'une amende de 100 à 1 000 TND quiconque sciemment nuit aux tiers ou perturbe leur quiétude à travers les réseaux publics des télécommunications » (République tunisienne, 2001<sup>[5]</sup>). Ces dispositions s'appliquent notamment dans le cas de propos tenus sur Internet et les réseaux sociaux, en l'absence d'un cadre légal régissant spécifiquement Internet.

### *Le Code de la justice militaire*

Le Code de la justice militaire, adopté en 1957 et modifié par deux décrets-lois en 2011, accorde une compétence aux tribunaux militaires pour juger des militaires ou des civils pour des infractions commises contre des militaires en service ou à l'occasion de leur service. L'article 91 du Code de la justice militaire prévoit une peine allant jusqu'à trois ans de prison à l'encontre de quiconque, militaire ou civil, « se rend coupable d'outrages au drapeau ou à l'armée, d'atteinte à la dignité, à la renommée, au moral de l'armée, ou d'actes de nature à affaiblir la discipline militaire, l'obéissance et le respect dus aux supérieurs, ou de critiques sur l'action du commandement supérieur ou des responsables de l'armée de l'armée portant atteinte à leur dignité » (République tunisienne, 1957<sup>[6]</sup>).

### *La loi organique n° 2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent*

La loi organique n° 2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent définit comme infraction terroriste le fait de commettre par quelque moyen que ce soit, « intentionnellement, à l'intérieur ou à l'extérieur de la République, l'apologie, d'une manière publique et expresse, d'une infraction terroriste, de ses auteurs, d'une organisation, d'une entente, de ses membres, de ses activités ou de ses opinions et idées liées à ces infractions terroristes » (article 31) (République tunisienne, 2015<sup>[7]</sup>). Elle prévoit en outre des peines d'un à 5 ans d'emprisonnement et 5 000 à 20 000 TND d'amende pour de tels faits.<sup>8</sup>

### *La loi organique n° 2018-50 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*

Enfin, la loi organique n° 2018-50 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale punit d'un mois à un an d'emprisonnement et d'une amende de 500 à 1 000 TND, ou de l'une de ces deux peines, quiconque « aura émis un propos contenant une discrimination raciale... dans l'intention du mépris ou de l'atteinte à la dignité » (article 8) (République tunisienne, 2018<sup>[8]</sup>). Cette loi sera examinée plus en détail dans le Chapitre 7.

Outre les défis relatifs à la mise en œuvre de ces différentes lois, on peut d'ores et déjà relever ici quelques défis directement liés au cadre légal lui-même. En particulier, les dispositions de plusieurs de ces textes de loi pourraient être davantage précisées et certains de leurs termes être définis, car, en l'état, ces textes pourraient ouvrir la porte à une marge d'interprétation de la part des agents des forces de l'ordre et du secteur judiciaire, et entraîner un certain degré d'insécurité juridique de nature à limiter l'usage du droit à la liberté d'expression. **Il serait donc opportun de poursuivre et finaliser le travail déjà entamé pour mieux préciser certains termes et harmoniser l'ensemble du cadre légal relatif à la liberté d'expression aux dispositions constitutionnelles.** Cette problématique ainsi que les initiatives lancées par le gouvernement tunisien pour y répondre seront étudiées plus en détail dans la seconde partie de ce chapitre.

### 3.2.2. Liberté de réunion pacifique et d'association

#### *La liberté de réunion pacifique*

Le droit à la liberté de réunion pacifique est garanti à l'article 37 de la Constitution de 2014 et est régi par la loi n° 69-4 du 24 janvier 1969 réglementant les réunions publiques, cortèges, défilés, manifestations et attroupements (République tunisienne, 1969<sup>[9]</sup> ; République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>). Si la loi garantit dans son premier article la liberté de réunion publique sans autorisation préalable, elle met également en place un certain nombre de conditions et de limites à son exercice.

Ainsi, la déclaration auprès des autorités de toute tenue de réunion publique ou organisation de manifestation, indiquant les buts et motifs de la réunion, est obligatoire et donne lieu à la délivrance d'un récépissé (article 2), ce qui peut être de nature à transformer le régime de déclaration prévu par la loi en régime d'autorisation *de facto*, les organisateurs de la réunion n'ayant d'autre moyen de prouver la légalité de celle-ci qu'à travers la présentation du récépissé. Le texte dispose de plus qu'un fonctionnaire sera chargé par les services de la sûreté d'assister à la réunion publique, et qu'il pourra prononcer sa dissolution si celle-ci est requise par le bureau des responsables de la réunion ou s'il se produit des collisions ou voies de fait (article 6).

Au titre de l'article 5, un bureau composé d'au moins trois personnes est par ailleurs chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, de s'assurer que la réunion conserve le caractère qui lui a été donné dans la déclaration faite aux autorités et, enfin, d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Les autorités peuvent en outre interdire toute réunion publique ou manifestation susceptible de troubler la sécurité et l'ordre publics (articles 4 et 12). Le Chapitre III concerne les attroupements sur la voie publique. Il interdit sur la voie publique, en plus des attroupements armés, les attroupements non armés susceptibles de troubler l'ordre public (article 13). L'article 25 punit d'une peine de quinze jours à six mois de prison et d'une amende tout individu qui aura pris une part active à une réunion tenue sur la voie publique, ainsi que quiconque aura appelé à la tenue d'une réunion sur la voie publique. Quiconque aura participé à une manifestation non déclarée ou ayant été interdite est également passible d'une amende et d'une peine de trois mois à un an de prison. Le refus de dispersion après sommation par les forces de sécurité est passible d'une amende et d'une peine de prison, ainsi que d'une suspension de cinq ans ou plus de certains de ses droits, dont le droit d'exercer certaines fonctions et le droit de vote (article 29),<sup>9</sup> ce qui semble en contradiction avec l'article 49 de la Constitution de 2014.

L'analyse de ce texte, qui n'a pas été révisé depuis la révolution et à l'aune des nouvelles garanties constitutionnelles et du contexte de la transition démocratique, permet d'ores et déjà de souligner plusieurs défis et limites directement liés au cadre légal régissant la liberté de réunion pacifique et de manifestation. Ainsi, si les normes internationales autorisent le régime de notification préalable dans la mesure du nécessaire, afin de permettre aux autorités de faciliter le bon déroulement de la réunion, le caractère illicite conféré par la loi à la manifestation et réunion pacifique en cas de défaut de notification et les peines de prison jusqu'à trois mois prévues (article 23) sont contraires aux normes émises par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, qui précise que « le défaut de notification préalable aux autorités d'un rassemblement à venir, lorsque cette notification est requise, ne rend pas illégale la participation à la réunion en question, et ne doit pas en soi servir de motif pour disperser la réunion ou arrêter les participants ou les organisateurs, ou pour infliger des sanctions injustifiées » (Comité des droits de l'homme, 2020<sup>[10]</sup>). De ce fait, la liberté de manifestation pourrait être considérée comme limitée. En outre, le principe de proportionnalité et de nécessité des restrictions édictées à l'article 49 de la Constitution de 2014 semblerait ne pas être respecté non plus. Par ailleurs, les termes « ordre public » et « bonnes mœurs » ne sont pas définis avec précision et, selon les témoignages de plusieurs associations et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, les juges et les forces de sécurité pourraient les interpréter de manière à limiter la liberté de réunion et les sujets abordés (Voule, 2019<sup>[11]</sup>).<sup>10</sup> En outre, les sanctions prévues par la loi n° 69-4 pourraient être plus mesurées au

regard des objectifs poursuivis, car elles peuvent dissuader les individus d'organiser ou de prendre part à des réunions publiques ou des manifestations pacifiques.<sup>11</sup> Enfin, la loi définit en son Chapitre IV la réponse graduelle qui doit être adoptée par les forces de sécurité pour la dispersion d'une manifestation, qui s'échelonne de la sommation à l'usage d'armes à feu contre les manifestants refusant de se disperser, sans qu'ils représentent pour autant un danger pour les forces de l'ordre. Bien que graduelles, par leur caractère excessif, ces dispositions pourraient représenter une menace importante à la liberté de manifestation. Ainsi, les nombreuses limites mises en place par le cadre légal dans l'exercice de la liberté de manifestation sont de nature à vider ce droit de sa substance.<sup>12</sup> Par ailleurs, l'article 79 du Code pénal punit de deux ans d'emprisonnement « quiconque aura pris part à un attroupement de nature à troubler la paix publique et dont l'objet est de commettre une infraction ou de s'opposer à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement » (République tunisienne, 1913<sub>[4]</sub>).

**Le gouvernement tunisien pourrait donc envisager une réforme du cadre légal régissant la liberté de manifestation et de réunion pacifique**, en particulier la loi n° 69-4, en s'appuyant sur les nombreux rapports et recommandations des OSC et juristes spécialisés sur la question des droits et libertés publics et individuels. En particulier, le législateur devrait **s'assurer que tout projet de réforme est conforme aux garanties constitutionnelles, ainsi qu'aux principes de proportionnalité et de nécessité des limites imposées au droit à la liberté de manifestation pacifique**, énoncés en son article 49 et préservant la substance de ce droit.

### *La liberté d'association*

La liberté d'association est quant à elle garantie par l'article 35 de la Constitution et régie par le décret-loi n° 2011-88 (République tunisienne, 2011<sub>[12]</sub>). L'article premier du décret-loi stipule que sont garantis « la liberté de constituer des associations, d'y adhérer, d'y exercer des activités et le renforcement du rôle des OSC ainsi que leur développement et le respect de leur indépendance » (République tunisienne, 2011<sub>[12]</sub>).

Toute personne physique de nationalité tunisienne ou étrangère résidant en Tunisie jouit de ce droit, à condition d'être âgée d'au moins 16 ans pour la constitution d'une association et d'au moins 13 ans pour l'adhésion. Le décret-loi n° 2011-88 met en place un régime déclaratif pour la création des associations, sans besoin d'autorisation expresse des autorités compétentes, et stipule que seuls les tribunaux sont habilités à décider de la suspension ou de la dissolution d'une association. Salué comme un des cadres légaux les plus progressistes dans la région en termes de liberté d'association (Voule, 2019<sub>[11]</sub>), le cadre légal tunisien relatif aux associations sera approfondi dans le Chapitre 5.

### **3.2.3. Le manque de précision de certains termes dans le cadre légal**

Dans l'analyse du cadre légal, il semble important de souligner qu'un certain nombre de lois présentées comportent des termes vagues, dont la définition manque de précision, ce qui laisse au juge une large marge d'interprétation. Ainsi, le Code pénal, le Code des télécommunications et le décret-loi n° 2011-115 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition contiennent des dispositions criminalisant la diffamation, définie comme toute accusation susceptible de « porter atteinte à l'honneur ou à la considération d'une personne » (République tunisienne, 2011<sub>[3]</sub>), l'infraction d'injure, le fait de « nuire sciemment aux tiers ou [de] perturber leur quiétude à travers les réseaux publics de télécommunication » (République tunisienne, 2001<sub>[5]</sub>), l'outrage et la diffamation à l'encontre des autorités publiques (article 125 du Code pénal), ainsi que les atteintes aux bonnes mœurs et à la morale publique (articles 226 et 226 bis du Code pénal) (République tunisienne, 1913<sub>[4]</sub>). Les termes tels que « la quiétude », « les bonnes mœurs ou la morale publique », « l'honneur et la considération » et « l'outrage » laissent une large marge d'interprétation, pouvant donner lieu à des arrestations et des mises en examen qui, si elles ne débouchent pas sur une condamnation, pourraient intimider et dissuader les individus de faire usage de leur liberté d'expression. Des rapports semblent par ailleurs indiquer une utilisation croissante des dispositions

relatives à l'outrage à un fonctionnaire à des fins supposées de représailles lorsque des individus dénoncent des faits ou déposent une plainte à l'encontre d'agents publics (Human Rights Watch, 2017<sup>[13]</sup>).

De plus, la notion de « sacré », présente dans la Constitution, n'est par exemple pas définie et peut donc être interprétée de manière extensive dans le sens de la limitation de la liberté d'expression (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>). Une condamnation à six mois de prison a été prononcée à l'encontre d'une blogueuse qui avait partagé sur les réseaux sociaux un contenu satirique, pour « appel à la haine entre les religions et les races » au titre de la loi n° 2018-50 relative à l'élimination de toute forme de discrimination raciale, et à 2 000 TND d'amende au titre des articles 52 et 53 du décret-loi n° 2011-115, qui pénalisent l'appel à la haine entre les races et les religions, et interdit de « porter atteinte à l'un des rites religieux autorisés » (Amnesty International, 2020<sup>[14]</sup> ; République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>). Si cette condamnation a finalement été annulée, elle traduit cependant le risque que peut poser ce type de disposition pour la liberté d'expression.

Le manque de précision de certains termes employés dans le cadre légal, induisant une limite à certaines libertés publiques, n'est pas en totale adéquation avec les normes internationales en la matière. En effet, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a estimé qu'une « norme doit être libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle » et a ajouté que « la loi ne peut conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression » (Comité des droits de l'homme, 2011<sup>[15]</sup>). Les restrictions aux droits et libertés doivent également être manifestement nécessaires à la sauvegarde de certains intérêts nationaux ou au respect des droits ou de la réputation d'autrui, et être proportionnées à ces objectifs, le choix devant se porter sur la moins restrictive des mesures permettant d'atteindre l'objectif poursuivi (Comité des droits de l'homme, 2011<sup>[15]</sup>). Par ailleurs, dans son observation n° 34 relative au droit à la liberté d'expression, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies exprime en particulier son inquiétude face à des dispositions légales régissant le crime de lèse-majesté, l'outrage à l'autorité publique, l'offense au drapeau et aux symboles, la diffamation du chef de l'État, et souligne également que « les États parties ne doivent pas interdire la critique à l'égard d'institutions telles que l'armée ou l'administration » (Comité des droits de l'homme, 2011<sup>[15]</sup>). **Le gouvernement tunisien pourrait donc ouvrir une phase de consultation visant à identifier les termes susceptibles de se prêter à des interprétations trop larges et à formuler des propositions pour mieux préciser leur étendue.**

### ***3.2.4. La protection des lanceurs d'alerte dans le cadre légal***

La question de la protection des lanceurs d'alerte est étroitement liée à la promotion et la protection des droits à la liberté d'expression et d'accès à l'information (Kaye, 2015<sup>[16]</sup>). Les lanceurs d'alerte peuvent contribuer à mettre en lumière des informations concernant une menace ou un préjudice à l'intérêt général, et sont à ce titre des acteurs essentiels de l'espace civique, qu'il convient de protéger des intimidations, poursuites ou représailles à travers un cadre juridique et institutionnel adapté.

Ainsi, la Tunisie a adopté en 2017 la loi organique n° 2017-10 relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte (République tunisienne, 2017<sup>[17]</sup>). La loi définit le lanceur d'alerte comme « toute personne physique ou morale signalant, de bonne foi, aux autorités compétentes des informations constituant des présomptions sérieuses ou laissant présumer sérieusement l'existence des faits de corruption, afin d'identifier ses auteurs, et ce, conformément aux conditions et procédures prévues par la présente loi » (article 1) (République tunisienne, 2017<sup>[17]</sup>). Elle met en place des mécanismes précis de signalement et de traitement des signalements dans des délais impartis, et garantit la protection du lanceur d'alerte « contre toute forme de rétorsion, de discrimination, d'intimidation ou de répression. Il est également protégé contre toute poursuite pénale, civile ou administrative, ainsi que contre toute autre mesure lui causant un préjudice matériel ou moral » (article 19). Le lanceur d'alerte est également protégé contre les sanctions disciplinaires ou pénales encourues pour violation du secret professionnel ou pour manquement à l'obligation de réserve (article 23) (République tunisienne, 2017<sup>[17]</sup>). La loi stipule que cette protection peut être étendue, si nécessaire, aux membres de sa famille, ainsi qu'aux

témoins, experts et toute autre personne pouvant souffrir d'un préjudice. Par ailleurs, au titre de l'article 20, l'établissement de la preuve des informations faisant l'objet du signalement n'est pas à la charge du lanceur d'alerte. Celui-ci doit obligatoirement effectuer un signalement auprès de l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (dont les prérogatives dans ce domaine sont pour l'heure prises en charge par l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC), dans l'attente de sa mise en place), qui prend la décision d'accorder ou non une protection dans un délai de trois jours à compter de la réception de la demande, en justifiant la décision en cas de refus (article 21). La loi met également à la disposition du lanceur d'alerte une aide judiciaire et juridictionnelle auprès du tribunal administratif, sans que celui-ci doive remplir les conditions exigées pour l'accès à l'aide juridictionnelle dans d'autres cas de figure (notamment de niveau de ressources et de peine minimale encourue) (article 24), et pénalise la divulgation de l'identité du lanceur d'alerte. Elle prévoit également une indemnisation financière pour les préjudices subis par le lanceur d'alerte. D'un point de vue institutionnel, la loi prévoit la désignation, dans chaque organisme public, d'une structure administrative compétente pour recevoir et enquêter sur les signalements de suspicion qui lui sont transmis par l'instance (article 7).

Si la loi organique n° 2017-10 représente une avancée significative pour la protection de l'espace civique et la consécration des principes d'intégrité et de transparence dans le contexte de la transition démocratique tunisienne, et qu'elle se distingue par une véritable volonté d'exhaustivité des mesures – qui prennent par exemple en compte le cas des personnes non voyantes se trouvant dans l'impossibilité d'effectuer un signalement par voie classique –, le cadre légal de protection des lanceurs d'alerte établi pourrait encore être approfondi. On peut par exemple citer l'absence de décrets d'application concernant l'assistance ou la protection policière dont les lanceurs d'alerte pourraient bénéficier, ou encore le manque de précision quant aux procédures de divulgation dans le secteur privé. **Le gouvernement pourrait donc analyser les éventuelles lacunes et entamer les démarches pour les combler, en promulguant les textes nécessaires.** Des décrets relatifs aux récompenses pécuniaires et aux incitations ont quant à eux été promulgués en 2019.<sup>13</sup>

Enfin, il existe un autre levier qui permettrait à la Tunisie d'aller encore plus loin dans la mise en place d'un cadre holistique de protection des lanceurs d'alerte. Il réside dans la définition de ces derniers par la loi. En effet, le cadre légal actuel concerne essentiellement la dénonciation de faits de corruption, et n'inclut pas une définition plus large du lanceur d'alerte. Celle-ci pourrait par exemple inclure tout comportement illicite ou présentant un danger pour l'intérêt général au sens plus large. Le Conseil de l'Europe définit ainsi les lanceurs d'alerte comme des « personnes qui font des signalements ou révèlent des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général » (Conseil de l'Europe, 2014<sub>[18]</sub>). La limitation aux faits de corruption tend à réduire le champ des personnes pouvant prétendre à une protection, et laisse un certain vide juridique quant à la révélation de faits n'entrant pas strictement dans le cadre de la corruption, tels que des atteintes systématisées aux droits et libertés ou à l'environnement, ou la violation des données à caractère personnel, pour ne citer que quelques exemples. **Il serait donc opportun d'élargir la définition et le champ d'application de la législation relative à la protection des lanceurs d'alerte, afin d'assurer un cadre propice au renforcement de la redevabilité et de la transparence des secteurs publics et privés.**

### **3.2.5. La législation d'exception et sécuritaire**

L'état d'urgence, ainsi que les mesures mises en place dans le cadre de la lutte contre le terrorisme peuvent avoir un impact important sur l'espace civique en Tunisie, du fait de dispositions larges qui risquent de limiter la liberté d'expression, de manifestation et d'association. La Tunisie connaît en effet un état d'urgence permanent sur l'ensemble de son territoire depuis sa proclamation en novembre 2015, à la suite d'une série d'attentats terroristes qui a touché le pays.<sup>14</sup> Il a été déclaré pour une période d'un mois, puis prorogé 36 fois depuis.<sup>15</sup>

L'état d'urgence est régi par le décret n° 78-50, adopté en 1978 sous la présidence d'Habib Bourguiba, et peut être déclaré sur tout ou partie du territoire « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant par leur gravité le caractère de calamité publique » (article 1) (République tunisienne, 1978<sup>[19]</sup>). Déclaré pour une durée initiale de 30 jours, il peut être prorogé par décret, sans qu'un contrôle ou qu'une limite au nombre possible de prorogations ne soit établi. Ce décret n'a pas été révisé depuis la révolution et à l'aune des nouvelles garanties constitutionnelles. Il confère ainsi aux autorités des pouvoirs extrêmement étendus et perçus comme disproportionnés au regard des objectifs poursuivis, et peut de ce fait représenter une menace importante aux droits et libertés publics.

D'après l'article 4 du décret n° 78-50, le gouverneur peut ainsi interdire toute circulation de personne ou de véhicule, toute grève, réglementer les séjours des personnes et interdire le séjour de toute personne « cherchant à entraver de quelque manière que ce soit l'action des pouvoirs publics » (République tunisienne, 1978<sup>[19]</sup>). Le décret permet également l'interdiction des réunions « de nature à provoquer ou entretenir le désordre » (République tunisienne, 1978<sup>[19]</sup>). Enfin, l'article 8 stipule que, dans les zones où l'état d'urgence est appliqué, « les autorités visées à l'article précédent peuvent ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit et prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales » (République tunisienne, 1978<sup>[19]</sup>). Cet article en particulier octroie aux autorités un pouvoir quasi sans limites dans le cadre de l'état d'urgence, et permet une prise de contrôle de la presse. Par ailleurs, le décret n° 78-50 ne met en place aucun mécanisme de contrôle de l'état d'urgence. Si certaines des décisions administratives, telles que les assignations à résidence, peuvent être contestées auprès des tribunaux administratifs, les mesures prises en tant que telles, par exemple l'imposition d'un couvre-feu, ne peuvent, elles, pas être remises en cause. L'article 9 punit d'une peine de six mois à deux ans d'emprisonnement et/ou d'une amende de 60 à 2 500 TND les infractions aux dispositions de l'état d'urgence.

Face à la nécessité de révision de ce cadre légal, le projet de loi n° 2018/91 relatif à l'organisation de l'état d'urgence a été déposé à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) le 30 novembre 2018 (Présidence du gouvernement, 2018<sup>[20]</sup>). Il contient des dispositions autorisant les limitations de la liberté de circulation, la réquisition des personnes et des biens, l'interdiction du droit de grève, des réunions, rassemblements, attroupements et manifestations, et l'assignation à résidence, le contrôle administratif, la récupération du passeport et l'interception des communications, et permettant de procéder à des perquisitions à domicile ou encore de suspendre l'activité des associations. Ce projet de loi, qui octroie encore une fois des prérogatives extrêmement étendues aux autorités, a fait l'objet de critiques de la part de la société civile, qui a mis en garde contre la dérive qu'il pourrait entraîner (Amnesty International, 2019<sup>[21]</sup>). Contrairement à la loi actuellement en vigueur, ce projet de loi met tout de même en place une possibilité de recours auprès du tribunal administratif, et conditionne la prorogation de l'état d'urgence à la présentation par le président de la République d'un rapport au président de l'ARP, l'informant des raisons ayant exigé cette prorogation (article 4). Cette disposition représente un progrès par rapport au cadre légal actuellement en vigueur, et pourrait assurer davantage de transparence et de redevabilité dans le processus de prorogation. Les dispositions de ce projet de loi pourraient cependant apporter davantage de garanties en matière d'état de droit et de respect des libertés fondamentales et publiques dans le cadre de l'état d'urgence.<sup>16</sup> Ce projet de loi contient par ailleurs toujours des termes non suffisamment définis, tels que l'entrave à « l'action des autorités publiques » (article 11) ou « l'ordre public », qui pourraient être interprétés dans le sens d'une limitation des libertés (Présidence du gouvernement, 2018<sup>[20]</sup>). La mise en place d'états d'urgence susceptibles de limiter les droits et libertés publics sans pour autant prévoir des mécanismes robustes et efficaces de recours semble être un phénomène global et sera analysé de manière comparative dans le rapport global de l'OCDE sur l'espace civique (OCDE, 2022<sup>[22]</sup>).

Enfin, les articles 70 et 80 de la Constitution de 2014 permettent de mettre en place un régime d'exception. L'article 70 stipule que « l'Assemblée des représentants du peuple peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, en vertu d'une loi et pour un motif déterminé, déléguer au chef du Gouvernement, pour une durée déterminée qui ne dépasse pas les deux mois, le pouvoir de prendre des décrets-lois dans le domaine de la loi. Ces décrets-lois sont soumis à l'approbation de l'Assemblée à la fin de la période en question » (République tunisienne, 2014<sup>[21]</sup>). Cet article a été activé pour la première fois à travers la loi n° 2020-19 dans le cadre de la réponse à la pandémie de COVID-19 (République tunisienne, 2020<sup>[23]</sup>). Quant à l'article 80 de la Constitution de 2014, il octroie au président de la République des pouvoirs étendus en cas de « péril imminent menaçant la Nation ou la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics » (République tunisienne, 2014<sup>[21]</sup>). Cet article octroie cependant un rôle de contrôle à la Cour constitutionnelle, qui n'est pas encore en place (voir Section 3.3.2).

**Une révision du cadre légal relatif à l'état d'urgence pourrait permettre de mieux garantir la protection et la promotion des droits et libertés fondamentaux dans un contexte de lois d'exception.** Dans cette perspective, **le gouvernement pourrait collaborer avec les OSC œuvrant dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'homme**, afin de bénéficier de leur expertise et de s'assurer que toute proposition de texte relative à l'état d'urgence prend en compte la nécessité de préserver l'état de droit et les libertés, notamment à travers la mise en place des mécanismes de contrôle et de recours nécessaires.

### 3.3. Le cadre institutionnel de la protection et de la promotion des droits et libertés publics en Tunisie

Pour que la défense des droits et des libertés publics prévue dans le cadre légal se traduise en pratique, il est essentiel de mettre en place des institutions de contrôle et de recours indépendantes et efficaces, qui permettent aux individus estimant être victimes d'une violation de porter plainte et de bénéficier d'une réparation si la plainte se révèle fondée.

La Constitution de 2014 fait du pouvoir judiciaire dans son intégralité et dans toutes ses composantes le garant de la suprématie de la Constitution, de la souveraineté de la loi, et le protecteur des droits et libertés (article 102) (République tunisienne, 2014<sup>[21]</sup>). Elle affirme également l'indépendance de la justice.

La Constitution de 2014, ainsi que les différents décrets et instances mis en place au lendemain de la révolution ont démontré la volonté du législateur d'établir des garde-fous solides pour préserver les droits et libertés en Tunisie, dans un contexte de transition démocratique. Cependant, le processus de mise en place de quelques institutions clés, notamment la Cour constitutionnelle et certaines instances indépendantes, souffre de retards importants, limitant les contre-pouvoirs prévus par la Constitution, ainsi que les mécanismes de recours à la disposition des citoyens.

#### 3.3.1. Le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales

La présence d'une institution indépendante de promotion et défense des droits de l'homme pourrait constituer un mécanisme de recours déterminant pour les personnes se considérant victimes d'une atteinte à leurs libertés publiques. La Tunisie dispose d'un Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CSDHLF). Il a d'abord été créé par le décret n° 91-54 du 7 janvier 1991 du président de la République en tant que comité consultatif du président, disposant ainsi de prérogatives très limitées (Présidence de la République, 1991<sup>[24]</sup>). Il était ainsi chargé de rédiger un rapport relatif à la situation des droits de l'homme, uniquement destiné au président. Il a aujourd'hui vocation à être remplacé par l'Instance des droits de l'homme – étudiée dans la suite de ce chapitre – et constitue donc une instance provisoire.

À la suite de l'adoption des principes de Paris en 1993, qui ont mis en place un certain nombre de critères relatifs aux institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (Résolution 48/134 de l'Assemblée générale, 1993<sup>[25]</sup>), la loi n° 2008-37 du 16 juin 2008 est venue abroger le décret n° 91-54 et modifier de manière significative le statut du comité, qui a été doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Le comité vise à « la promotion et la protection des droits de l'homme, la consolidation de leurs valeurs, la diffusion de leur culture et la contribution à la garantie de leur exercice » (article 1) (République tunisienne, 2008<sup>[26]</sup>). Il dispose des missions et prérogatives suivantes :

- Donner son avis sur les questions qui lui sont soumises, avec la possibilité de s'autosaisir de toute question portant sur la consolidation et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et attirer l'attention sur les cas de violation des droits de l'homme. Le Comité ne disposait pas de la possibilité de s'autosaisir avant la réforme de 2008.
- Soumettre au président de la République les propositions susceptibles de consolider les droits de l'homme et les libertés fondamentales sur le plan national et international, y compris celles permettant d'assurer la conformité ou la compatibilité de la législation et des pratiques aux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.
- Accomplir toute mission qui lui serait confiée dans ce domaine par le président de la République.
- Recevoir les requêtes et les plaintes concernant les questions ayant trait aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, les examiner, procéder, le cas échéant, à l'audition de leurs auteurs, les adresser à toute autre autorité compétente aux fins de saisine, informer les auteurs des requêtes et des plaintes des moyens de faire valoir leurs droits et soumettre les rapports y afférents au président de la République. Une personne est chargée, au sein du comité, de la réception des plaintes et d'en référer aux ministères concernés ou aux juridictions compétentes (République tunisienne, 2008<sup>[26]</sup>).

Le Comité peut également organiser des visites de lieux de privation de liberté, et est censé publier chaque année un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le pays.<sup>17</sup> Il n'a cependant pas été en mesure de publier de rapport de manière régulière au cours des dernières années ; le dernier rapport, datant de décembre 2020, couvre la période 2016-19.

La réforme de 2008 n'a pas permis la modification du mode de nomination des membres, qui demeure la prérogative du président de la République, et peut contribuer à limiter l'indépendance du Comité. Il est à noter que les Principes de Paris laisse la latitude aux États pour choisir le mode de désignation des membres, par élection ou non. Elle n'a pas non plus permis de garantir la véritable indépendance financière du Comité, en non-conformité avec les principes de Paris. Le Comité est composé de 40 membres, qui travaillent bénévolement et à temps partiel, et occupent donc d'autres fonctions professionnelles. Douze de ces membres sont des représentants d'OSC, auxquels s'ajoutent des représentants des différents ministères, des personnalités reconnues pour leurs compétences dans le domaine des droits de l'homme, et deux représentants du pouvoir législatif. Cette composition consacre ainsi la représentativité des différentes catégories d'acteurs dans le domaine de la promotion des droits de l'homme.

Dans son rapport pour la période 2016-19, le CSDHLF fait état de 11 000 plaintes reçues depuis 1991, que le Comité n'a pas été en mesure de traiter en raison du manque de mécanismes à cet effet (Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 2020<sup>[27]</sup>). Le Comité fait état de seulement 620 plaintes pour la période 2016-19 (Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 2020<sup>[27]</sup>), qui ont été déposées par voie postale ou par voie électronique.

D'après un entretien mené avec un de ses membres, le Comité se trouverait actuellement dans une situation de blocage, et les assemblées générales prévues par la loi n'auraient pas lieu.<sup>18</sup> Malgré quelques avancées et progrès permis par une coopération avec certains ministères sur des questions liées à la liberté de circuler, notamment les ministères de la Justice et de l'Intérieur, le manque de retour sur les

suites données aux signalements de violation a été mis en avant, notamment concernant des mesures disciplinaires prises à l'encontre d'agents du service public.<sup>19</sup> La composition du Comité se distingue par une surreprésentation des institutions gouvernementales, dont, en outre, peu de représentants seraient véritablement actifs. Il convient par ailleurs de noter que ces représentants ne disposent pas du droit de vote au sein du comité. La question budgétaire représenterait également un frein important au travail du comité, puisque ce dernier disposait en 2019 d'un budget de 764 000 TND (Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s.d.[28]), qui gagnerait à être renforcé au regard de l'ampleur des missions qui lui sont conférées en l'absence de l'Instance des droits de l'homme. Face à cela, le degré d'activités reposerait en trop grande partie sur la motivation et la mobilisation personnelle de certains de ses membres, qui cherchent par exemple à organiser des visites dans des prisons.<sup>20</sup>

Malgré une tentative de réforme au lendemain de la révolution, le cadre légal actuel et le manque de ressources humaines et budgétaires n'ont pas permis au Comité de s'imposer comme un véritable mécanisme de recours à disposition des citoyens en cas de violations de leurs droits et libertés. **Accélérer la mise en place de l'Instance des droits de l'homme, qui doit remplacer le Comité et dispose de prérogatives plus étendues et est davantage en ligne avec les standards internationaux, permettrait de compléter l'architecture institutionnelle de protection et de promotion des droits et libertés en Tunisie, conformément aux dispositions constitutionnelles.**

### 3.3.2. Les instances indépendantes et constitutionnelles

Le paysage institutionnel comporte un certain nombre d'instances, dont quelques-unes sont provisoires, qui jouent un rôle primordial dans la protection et la promotion des droits et libertés, en particulier en relation avec certains éléments clés de l'espace civique, tels que l'accès à l'information, la protection des données à caractère personnel ou encore la liberté des médias (voir Graphique 3.1). Certaines de ces instances découlent directement de la Constitution de 2014, ce qui leur confère un statut particulier, quand d'autres ont été mises en place par des lois. De manière générale, les instances indépendantes et constitutionnelles représentent une innovation institutionnelle originale, avec un réel potentiel de défense et de promotion de l'espace civique.

Ainsi, la Tunisie dispose actuellement de sept instances opérationnelles (dont l'une est constitutionnelle) :

- l'Instance nationale de protection des données personnelles (INPDP), mise en place par la loi organique n° 2004-63 en date du 27 juillet 2004 (voir Chapitre 4)
- la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA), mise en place par le décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011 (voir Chapitre 4)
- l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC), mise en place par le décret-loi n° 2011-120 du 14 novembre 2011
- l'Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT), mise en place par la loi organique n° 2013-43 du 23 octobre 2013
- l'Instance nationale d'accès à l'information (INAI), mise en place par la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016
- l'Instance nationale de lutte contre la traite des personnes (INLTP), mise en place par la loi organique n° 2016-61 du 3 août 2016 ; contrairement aux autres instances, l'INLTP n'est pas indépendante et est rattachée au ministère de la Justice
- l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), qui est une instance constitutionnelle (voir Encadré 3.1).

### Graphique 3.1. L'intervention des instances indépendantes autour des différentes dimensions de l'espace civique

	 Droits et libertés publics	 Médias et droits et libertés numériques	 Environnement favorable aux OSC	 Participation
Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle ( <i>HAICA</i> )	✓	✓	✓	-
Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales ( <i>CSDHLF</i> )	✓	✓	✓	✓
Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption ( <i>INLUCC</i> )	-	-	✓	✓
Instance Supérieure Indépendante pour les Élections ( <i>ISIE</i> )	✓	-	-	✓
Instance Nationale d'Accès à l'Information ( <i>INAI</i> )	✓	✓	✓	-
Instance Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes ( <i>INLTP</i> )	✓	-	-	-
Instance Nationale de Protection des Données Personnelles ( <i>INPDP</i> )	✓	✓	-	-
Instance Nationale de Prévention de la Torture ( <i>INPT</i> )	✓	-	-	-

Source : Élaboré par l'auteur sur la base d'une présentation de la Présidence du gouvernement tunisien (mai 2022).

Il existe par ailleurs une direction générale rattachée à la Présidence du gouvernement tunisien et dédiée à l'appui aux instances constitutionnelles et indépendantes. Elle a été mise en place en 2016 par le décret gouvernemental n° 2016-465, dans un premier temps au sein du ministère chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des Droits de l'homme, puis rattachée à la Présidence du gouvernement lors du remaniement de janvier 2021 (Présidence du gouvernement, 2016<sup>[29]</sup>). Cette direction doit constituer l'interlocuteur unique de ces instances dans leurs relations avec les structures de l'État. Elle est notamment chargée de développer le cadre légal relatif aux instances constitutionnelles, de faciliter leur travail, de garantir leur participation dans les politiques publiques et programmes liés à leurs domaines d'intervention, et d'animer des espaces de consultation et de débat entre les instances et les organismes publics (Présidence du gouvernement, 2016<sup>[29]</sup>).

Les entretiens ont mis en avant le rôle joué par ces instances – notamment l'INPT et l'INLTP –, comme mécanismes de surveillance et de promotion des droits de l'homme. Face aux lacunes du CSDHLF,<sup>21</sup> elles parviennent, pour un temps, à compenser l'absence de l'Instance des droits de l'homme. Ces instances se sont par exemple illustrées à travers les visites de centres de détention, notamment durant la pandémie de COVID-19, et produisent des rapports détaillés relatifs aux violations observées dans leurs domaines de compétences, que les autorités gagneraient à davantage prendre en compte et exploiter.<sup>22</sup> Elles disposent cependant de ressources humaines et financières limitées au regard des missions qui leur sont confiées, ce qui ne leur permet pas d'atteindre leur plein potentiel. À titre d'exemple, l'INPT disposait au titre de l'année 2020 d'un budget d'environ 2 millions TND, ce qui permettait uniquement de couvrir les salaires et demeurait insuffisant pour la mise en place d'activités et de campagnes de sensibilisation.<sup>23</sup> Le manque de moyens, commun à la plupart des instances, ainsi que le retard pris dans la mise en place de nouveaux organes et instances de contrôle semblent montrer que le soutien aux instances ne constitue pas à l'heure actuelle une priorité du gouvernement et de l'organe législatif. Ainsi, face aux différentes problématiques communes qui touchent ces institutions, la Ligue des instances publiques indépendantes a été lancée en 2018, afin de coordonner les efforts et d'opérer un travail de plaidoyer sur la nécessité de

davantage de soutien de la part du gouvernement. Elle regroupe les présidents du CSDHLF, de l'INLUCC, de l'INAI, de la HAICA et de l'INPT.

De plus, plusieurs instances ont fait état de difficultés rencontrées dans le suivi des suites données aux plaintes déposées auprès d'elles et transmises à la justice.<sup>24</sup> Ces instances ne sont en effet pas habilitées à rendre des jugements, et l'effectivité de ces mécanismes de plainte dépend donc également en grande partie du degré de coopération des instances avec la justice et de l'efficacité de cette dernière. Les mécanismes mis en place par les instances indépendantes pourraient ainsi gagner en efficacité si l'appareil judiciaire parvenait à être désengorgé (voir Section 3.3.3) et si le système bénéficiait de davantage de transparence. Face à ce constat, il serait opportun de **mettre en place ou de renforcer des biais institutionnalisés de communication et de coopération entre la justice et les instances**. Cela ne remet pas en cause l'indépendance de l'une comme des autres, qui est un pilier de l'État de droit et représente un gage supplémentaire pour la garantie des droits et libertés publics, mais permettrait de renforcer la complémentarité du travail effectué par ces différents acteurs essentiels à la protection et à la promotion de l'espace civique. **Une autre option à considérer serait de doter certaines de ces instances de compétences en matière de sanctions et de renvoi vers les cours et tribunaux**, sans préjudice des compétences propres à la justice, tel que préconisé par exemple par le Règlement Général sur les Données Personnelles (RGDP) de l'Union Européenne qui dans son article 129 prévoit que les autorités de contrôle aient des « pouvoirs d'enquête, le pouvoir d'adopter des mesures correctrices et d'infliger des sanctions ».

### Encadré 3.1. Les instances constitutionnelles indépendantes

La Constitution de 2014 a mis en place cinq instances constitutionnelles indépendantes, œuvrant pour le « renforcement de la démocratie » et dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Il s'agit de :

- l'Instance supérieure indépendante pour les élections (article 126) ;
- l'Instance de la communication audiovisuelle (article 127) ;
- l'Instance des droits de l'homme (article 128) ;
- l'Instance du développement durable et des droits des générations futures (article 129) ;
- l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (article 130).

Au moment de la rédaction de ce rapport, seule l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a été établie, créée par la loi n° 2012-23 du 20 décembre 2012 et mise en place en 2014.

Des lois portant création de l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (loi organique n° 2017-59 du 24 août 2017), de l'Instance des droits de l'homme (loi organique n° 2018-51 du 29 octobre 2018), et de l'Instance du développement durable et des droits des générations futures (loi organique n° 2019-60 du 9 juillet 2019) ont été adoptées, mais l'ARP n'est pas parvenue à en élire les membres, malgré le lancement de différents appels à candidatures.

L'Instance de la communication audiovisuelle demeure quant à elle dans l'attente de l'adoption d'une loi portant sa création, bien que différents projets aient été présentés à l'ARP (voir Chapitre 4).

L'un des principaux freins à l'établissement effectif de ces instances, notamment à travers l'élection de leurs membres, est lié à l'instabilité politique que connaît la Tunisie depuis plusieurs années. Le rôle déterminant joué par le Parlement dans ce processus et la polarisation des opinions au sein de l'ARP entraînent une politisation croissante de l'enjeu de l'élection des membres des instances constitutionnelles, qui non seulement retarde leur mise en place, mais pose de fait une menace sur leur futur degré d'indépendance.

Source : Élaboration des auteurs à partir de la Constitution et des lois citées.

### *L'Instance des droits de l'homme*

Si l'ensemble des instances citées précédemment a un rôle à jouer dans la promotion et la protection des droits, il est particulièrement pertinent de s'arrêter sur le rôle de l'Instance des droits de l'homme. Celle-ci revêt en effet une importance particulière dans la promotion et la protection des droits et libertés publics, qui constituent un des piliers de l'espace civique selon le cadre analytique de l'OCDE (OCDE, 2020<sup>[30]</sup>). D'autres instances pertinentes pour ce scan, telles que la HAICA et l'INPDP, seront étudiées en détail dans le Chapitre 4. L'Instance des droits de l'homme est mise en place par l'article 128 de la Constitution de 2014 et dispose des prérogatives et missions suivantes :

*L'Instance des droits de l'Homme contrôle le respect des libertés et des droits de l'Homme et œuvre à leur renforcement ; elle formule des propositions en vue du développement du système des droits de l'Homme. Elle est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine de compétence. L'Instance enquête sur les cas de violation des droits de l'Homme, en vue de les régler ou de les soumettre aux autorités compétentes. (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>)*

Cette instance a vocation à remplacer l'actuel Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La loi organique n° 2018-51 relative à l'Instance des droits de l'homme a été adoptée le 29 octobre 2018 (République tunisienne, 2018<sup>[31]</sup>). Le Conseil de l'Instance est composé de neuf membres, dont la qualité est définie dans la loi : deux juges (issus respectivement de l'Ordre judiciaire et de l'Ordre administratif), un avocat, un médecin, et cinq représentants d'associations intéressées par la défense des droits de l'homme et des libertés – constituées conformément à la législation en vigueur et en situation administrative et financière régulière –, parmi lesquels doivent obligatoirement se trouver un spécialiste en psychologie, un spécialiste en droits de l'enfant, et un spécialiste dans le domaine économique et social. Chaque membre doit justifier d'au moins dix ans d'activité dans sa spécialité. Les membres du Conseil sont sélectionnés après un dépôt de candidature auprès d'une commission dédiée au sein de l'ARP, qui doit se prononcer conformément à un barème de notation publié au préalable dans le *Journal officiel de la République tunisienne* (JORT), et selon des critères objectifs et transparents. Le président de la commission parlementaire est ensuite tenu de transmettre, en séance plénière de l'ARP, une liste paritaire des huit premiers candidats retenus pour chaque catégorie, afin que l'ARP se prononce à la majorité des deux tiers. En outre, la majorité des neuf membres de l'Instance doivent être issus de la société civile, ce qui peut représenter un gage supplémentaire d'indépendance des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi qu'une reconnaissance du rôle joué de longue date par la société civile tunisienne dans la promotion et la protection des droits et libertés.

Malgré un processus de sélection des membres du Conseil de l'Instance qui met en avant des critères objectifs et liés aux compétences des candidats, l'ARP n'a pas pu élire les membres en dépit d'un premier appel à candidature en février 2019 puis réitéré en juillet 2020 pour les catégories spécialistes en psychologie et en droits de l'enfant, et la présélection de plusieurs candidats. **Il serait pourtant crucial d'accélérer le processus de mise en place de l'instance, vu son caractère indispensable dans l'architecture institutionnelle de la protection et de la promotion des droits et libertés en Tunisie, face aux lacunes structurelles du Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales.**

Il ressort de l'enquête et des différents entretiens que les instances constituent tout de même des garants indispensables à la réussite du processus de transition démocratique, et de la promotion des droits et libertés publics. Afin de pleinement tirer profit de l'existence de ces institutions innovantes, **il convient d'accélérer le processus de mise en place des instances qui ne sont pas encore opérationnelles, en révisant si nécessaire le mécanisme d'élection des membres, afin de le faciliter et le mettre à l'abri des risques de politisation au sein de l'ARP. Il sera aussi primordial de doter les instances de moyens (humains, financiers et logistiques) suffisants, de promouvoir une collaboration étroite avec les OSC, et de favoriser une coopération avec les autorités tout en garantissant leur indépendance fonctionnelle.**

### *La Cour constitutionnelle*

La Constitution de 2014 institue une Cour constitutionnelle (Titre V, Chapitre II), qui devait voir le jour dans un délai d'un an à compter de la date des premières élections législatives de la période de transition, soit en octobre 2015. Elle n'a cependant pas encore été établie. Au titre de l'article 118 de la Constitution, « la Cour constitutionnelle est une instance juridictionnelle indépendante, composée de douze membres, choisis parmi les personnes compétentes, dont les trois quarts sont des spécialistes en droit et ayant une expérience d'au moins vingt ans » (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>). Elle joue un rôle essentiel dans l'architecture institutionnelle de protection de l'État de droit en Tunisie et dispose de prérogatives étendues.

La loi n° 2015-50 relative à la Cour constitutionnelle a été adoptée le 3 décembre 2015, et définit le mode de sélection des membres de la Cour, dont quatre sont élus aux deux tiers des voix par l'ARP, quatre aux deux tiers des voix par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et quatre par le président de la République, dans cet ordre de succession et dans le respect du principe de parité (République tunisienne, 2015<sup>[32]</sup>). Malgré quatre appels à candidatures lancés depuis mars 2017, l'ARP n'a pu élire qu'un seul membre de la Cour constitutionnelle, n'étant pas parvenu à trouver un consensus sur les trois autres membres à élire. Ainsi, d'après les entretiens menés, le principal obstacle à la mise en place effective de la Cour constitutionnelle résiderait dans la polarisation croissante des opinions au sein de l'ARP.<sup>25</sup> Face à ce blocage institutionnel, l'ARP a adopté un projet de loi en mai 2021 permettant une élection des membres de la Cour aux trois cinquièmes – et non aux deux tiers – si les candidats n'obtiennent pas la majorité requise à l'issue de trois séances consécutives, et supprimant le terme « respectivement » de l'article 10 de la loi n° 2015-50 quant à la hiérarchie d'élections des membres par l'ARP, le CSM et le président de la République. Le président de la République n'a cependant pas promulgué cette loi, car il l'a jugée inconstitutionnelle du fait du dépassement des délais prescrits par la Constitution pour la mise en place de la Cour (Democracy Reporting International, 2021<sup>[33]</sup>).

Le retard dans la mise en place de la Cour constitutionnelle a un impact négatif sur la protection et la promotion des droits et libertés publics à plusieurs égards. D'abord, l'absence d'une Cour constitutionnelle influe sur le processus d'harmonisation de la législation applicable avec la Constitution et les traités internationaux dûment ratifiés par la Tunisie. Les citoyens n'ont actuellement pas la possibilité de déposer un recours d'inconstitutionnalité, et ainsi de remettre en cause la mise en œuvre de lois contraires aux garanties constitutionnelles (Voule, 2019<sup>[11]</sup>). Les citoyens ne peuvent par conséquent pas se prévaloir directement de la Constitution devant les tribunaux, une possibilité qui permettrait de contester certains jugements fondés sur des textes antérieurs à la Constitution et dont les dispositions contreviennent aux conditions énoncées à l'article 49 de la Constitution de 2014 concernant les limitations potentielles aux libertés fondamentales. À titre d'exemple, la loi n° 69-4 régissant la liberté de réunion pacifique, ainsi que la loi sur l'état d'urgence continuent à être applicables malgré le fait qu'elles contiennent des contradictions avec les libertés garanties par la Constitution, dans l'attente de l'adoption de nouvelles lois.

De plus, la Cour constitutionnelle dispose de prérogatives importantes en tant que contre-pouvoir et organe de contrôle dans le cadre de l'État d'exception mentionné à l'article 80 de la Constitution de 2014, ainsi qu'en cas de vacance du pouvoir politique. Son absence induit un degré important d'incertitude quant au maintien de l'État de droit et du respect des dispositions constitutionnelles dans des situations d'exception, telles que celles vécues par la Tunisie à travers le recours à l'article 80 dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19<sup>26</sup> ou de la crise politique (voir Section 3.4.6).

**Le président de la République, le gouvernement et le Parlement devraient faire de la mise en place de la Cour constitutionnelle une priorité et trouver une solution à l'impasse actuelle qui empêche l'élection de ses membres. Il conviendrait également de renforcer les mécanismes de communication et de coopération, dans la ligne des attributions de la Direction de la relation avec les instances constitutionnelles, entre les différentes instances chargées des droits de l'homme, le gouvernement, et la société civile, afin de mettre en cohérence et de pleinement bénéficier des nombreux efforts et initiatives déployés par les différents acteurs.** La Tunisie dispose d'une société civile très active sur les

questions relatives aux libertés et, plus largement, à l'espace civique, qui devrait davantage être incluse dans les processus de décision et dans l'élaboration de politiques publiques et de stratégies de protection et de promotion des droits et libertés. En effet, le gouvernement et l'administration ne sont pas toujours au fait des nombreux travaux effectués par la société civile et le milieu académique dans ce domaine.<sup>27</sup>

### 3.3.3. L'accès à la justice

La Constitution faisant du pouvoir judiciaire le garant du respect de la Constitution et de la loi, et notamment de la protection des droits et libertés publics qui constituent un pilier de l'espace civique, il est important d'analyser la question de l'accès à la justice. En particulier, il est pertinent d'examiner dans quelle mesure les Tunisiens peuvent utiliser les mécanismes et outils de la justice afin de porter plainte contre les éventuelles violations de leurs droits et libertés, et de demander réparation.

L'article 27 de la Constitution de 2014 garantit le droit à un procès équitable et stipule que « tout prévenu est présumé innocent jusqu'à l'établissement de sa culpabilité dans le cadre d'un procès équitable, assurant toutes les garanties nécessaires à sa défense durant les phases de la poursuite et du procès » (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>).

Au lendemain de la révolution, l'important chantier de la réforme de la justice a été entamé, afin de restaurer la confiance des citoyens et justiciables en une institution longtemps sous la coupe du pouvoir exécutif (Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 2015<sup>[34]</sup>). Le ministère de la Justice a élaboré un plan d'action de réforme de la justice articulé autour de cinq axes : 1) Indépendance et autonomie du pouvoir judiciaire ; 2) Moralisation du système judiciaire et pénitentiaire ; 3) Qualité de la justice et protection des droits du justiciable ; 4) Accès à la justice ; et 5) Communication et partenariat des institutions judiciaires et pénitentiaires (Ministère de la Justice, 2015<sup>[35]</sup>). Ce plan d'action a été élaboré après un processus de consultation des parties prenantes du secteur de la justice et du grand public, afin d'identifier les principales problématiques rencontrées par les justiciables et les différents acteurs, et d'y répondre de manière adéquate (Ministère de la Justice, 2013<sup>[36]</sup>). La mise en œuvre de ce plan de réforme n'a pour l'heure pas donné lieu à une évaluation. La ministre de la Justice par intérim a cependant déclaré, à l'occasion d'un dialogue parlementaire en mai 2021, que le ministère a rencontré un certain nombre de difficultés dans la mise en œuvre, notant en particulier le non-achèvement du processus de réforme du cadre légal, ainsi que celui d'amélioration des infrastructures et des systèmes d'information.<sup>28</sup> En plus de ces deux volets, la ministre a identifié le soutien et le renforcement des ressources humaines comme une des voies prioritaires d'action pour pallier les difficultés de mise en œuvre de la réforme de la justice.

D'après le ministère de la Justice, plusieurs progrès ont été observés au cours des dernières années pour renforcer l'accès à la justice, par exemple la décentralisation du tribunal administratif à travers la création de chambres régionales, alors que le seul tribunal administratif pour l'ensemble du territoire se trouvait à Tunis avant 2017.<sup>29</sup> Les efforts de formation des juges ont également été renforcés par une formation continue sur les droits de l'homme et les conventions internationales pour les juges de premier grade (disposant de moins de dix ans d'exercice), étendue à partir de janvier 2022 aux juges de second grade (disposant de moins de seize ans d'exercice).<sup>30</sup>

Les entretiens menés dans le cadre de ce scan semblent cependant indiquer une certaine lenteur du processus de réforme de la justice, ainsi qu'une difficulté d'accès à la justice pour certains justiciables, notamment pour des raisons financières, mais également au regard de la répartition géographique des tribunaux et surtout de la saturation du système.<sup>31</sup> Il en est ressorti que la lenteur des procédures au niveau judiciaire représente un des obstacles les plus importants à l'accès à la justice.<sup>32</sup> Cette lenteur et ces retards sont en partie imputés au manque de ressources humaines dans le secteur de la justice, face à une augmentation du nombre d'affaires à traiter, ainsi qu'aux difficultés de gestion administrative. Les délais dus à l'engorgement du système judiciaire peuvent dissuader les dépôts de plaintes de la part d'individus, en particulier pour des faits de violences policières – qui n'aboutiraient que rarement –, de même que le manque

de confiance et de connaissance du système judiciaire par les justiciables. L'enquête menée auprès du grand public par le ministère de la Justice en 2013, dans le cadre de l'élaboration d'une vision stratégique pour la réforme de la justice, a ainsi montré que 68 % des personnes interrogées considéraient que la magistrature tunisienne privilégiait certaines catégories de population sur d'autres (Ministère de la Justice, 2013<sup>[36]</sup>). De plus, les plaintes sont renvoyées par le procureur de la République au commissariat territorialement compétent, qui peut également être celui dans lequel les faits rapportés ont été commis. La neutralité des enquêteurs pourrait ainsi être remise en question, ce qui représenterait un facteur dissuasif. Enfin, si le tribunal administratif a rendu des jugements en faveur de justiciables, par exemple consacrant la liberté d'association (voir Chapitre 5), ces derniers ne seraient pas toujours appliqués, et il n'existe pour l'heure pas de sanction en cas de non-application du jugement, laissant le justiciable sans autre possibilité de recours. Face à cette problématique, le ministère de la Justice a mené des activités de sensibilisation des différentes administrations sur l'importance d'appliquer les décisions administratives dans le respect de l'état de droit. De plus, le ministère travaille actuellement à l'élaboration d'indicateurs sur la qualité de la justice, dont certains englobent la question de l'application des décisions de justice et permettraient de mettre en lumière ce phénomène à travers des données chiffrées, pour mieux y répondre.<sup>33</sup>

En outre, la Tunisie dispose d'un système d'aide légale, mis en place par la loi n° 2002-52 relative à l'aide judiciaire, modifiée et complétée par la loi n° 2007-27 du 7 mai 2007 (République tunisienne, 2002<sup>[37]</sup> ; République tunisienne, 2007<sup>[38]</sup>). Cette aide légale est accessible aux personnes physiques, mais également aux personnes morales poursuivant un but non lucratif, pour des affaires pénales ou civiles, ainsi que pour les pourvois en cassation. La loi pourrait cependant être complétée, puisqu'elle n'ouvre pas l'accès à l'aide légale en matière pénale à tout défendeur ou demandeur ne disposant pas des moyens financiers nécessaires, mais uniquement à condition que la peine encourue soit au moins égale à trois ans de prison et qu'il ne s'agisse pas d'un cas de récidive (article premier). Les étrangers peuvent bénéficier de cette aide en application d'une convention de coopération judiciaire en matière d'aide judiciaire conclue avec l'État dont ils sont ressortissants et sous réserve du respect du principe de réciprocité (article 2). Enfin, selon l'organisation Avocats sans frontières, les accusés ont l'obligation de prouver l'insuffisance de leurs ressources, une procédure qui peut se révéler difficile à mettre en œuvre lorsque l'accusé est déjà en situation de détention provisoire, alors que la loi ne définit par ailleurs pas de seuil d'indigence ou de pauvreté pour les personnes physiques comme pour les personnes morales (Avocats sans frontières, 2014<sup>[39]</sup>). D'après les entretiens menés dans le cadre de ce scan, le dispositif d'aide légale mis en place par l'État demeurerait sous-utilisé et gagnerait à être renforcé et simplifié, voire octroyé automatiquement sauf refus de la personne concernée, afin de proposer un accompagnement plus systématique aux victimes notamment en matière de violation de leurs droits et libertés.<sup>34</sup>

Enfin, en février 2016, le Parlement a adopté la loi n° 2016-5 modifiant le Code des procédures pénales, dite la loi 5 (République tunisienne, 2016<sup>[40]</sup>). Cette loi, saluée comme une avancée significative par les OSC ayant milité pour son adoption,<sup>35</sup> garantit l'accès des personnes en état d'arrestation à un avocat et réduit la durée de la garde à vue sans chef d'inculpation de 72 h à 48 h pour les crimes, renouvelable une fois (Human Rights Watch, 2018<sup>[41]</sup>). Cependant, cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi 5, son application effective semble très limitée, et rares seraient les cas où les prévenus sont effectivement informés de leur droit à être assistés par un avocat, sans pour autant entraîner un vice de procédure (Inkyfada, 2021<sup>[42]</sup>).<sup>36</sup>

Afin d'améliorer l'accès à la justice, il pourrait être opportun de **renforcer les programmes d'information et de sensibilisation des justiciables à leurs droits, ainsi qu'aux différents mécanismes de recours à leur disposition**. Cela pourrait contribuer à encourager tout individu à porter plainte auprès des différentes instances judiciaires compétentes pour toute violation présumée, et ainsi consacrer dans la pratique la protection de ses droits et libertés publics. **Le renforcement des efforts de transparence et de communication du ministère de la Justice sur les différents programmes entrepris et les avancées permises pourrait également aider à restaurer la relation de confiance entre les justiciables et la justice.**

### 3.4. Les défis et les opportunités pour la protection et la promotion des droits et libertés publics dans la pratique

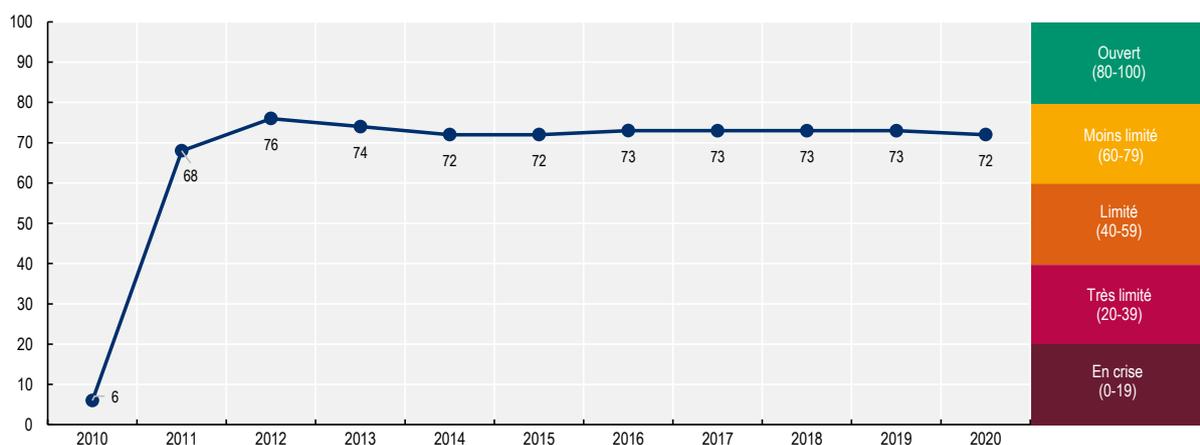
Au cours des dix dernières années, la Tunisie a accompli des progrès considérables vers la consécration des droits et libertés publics relatifs à l'espace civique. Ce constat est appuyé par l'évolution de sa notation dans différents classements relatifs aux droits et libertés publics. À titre d'exemple, dans l'indice de gouvernance de la fondation Mo Ibrahim, la Tunisie est le pays ayant connu la progression la plus importante sur la période 2010-19 pour le sous-indicateur relatif aux droits, bien que ce même rapport note un ralentissement depuis 2015 (Mo Ibrahim Foundation, 2021<sup>[43]</sup>).

Malgré ces avancées indéniables, des défis demeurent pour la pleine protection et promotion de l'espace civique en Tunisie. Comme le montrent les paragraphes suivants, les entretiens menés dans le cadre du scan ont ainsi révélé un décalage entre une Constitution garantissant pleinement les droits et libertés publics et conforme aux normes internationales, un travail entamé mais non achevé de réforme et d'harmonisation de la législation en vigueur avec les garanties constitutionnelles, et la mise en œuvre du cadre légal dans la pratique.

#### 3.4.1. Les défis à la liberté d'expression dans la pratique

Comme indiqué en introduction de ce chapitre, la Tunisie a réalisé des progrès importants dans la consécration de la liberté d'expression depuis 2011, tant au niveau du cadre légal que dans la pratique. Ce constat est appuyé par le classement du Rapport mondial sur l'expression, établi par l'ONG Article 19, qui évalue l'état de la liberté d'expression dans le monde (voir Graphique 3.2). La Tunisie est ainsi passée d'un score de 6 en 2010, entrant dans la catégorie « en crise », à un score de 68 en 2011 et 72 en 2020, dans la catégorie « moins limité ». Elle enregistre ainsi la progression la plus importante sur dix ans pour ce classement, se positionne au 43<sup>e</sup> rang sur 161 pays évalués, et est le pays de la région MENA le mieux classé (voir Graphique 3.3).

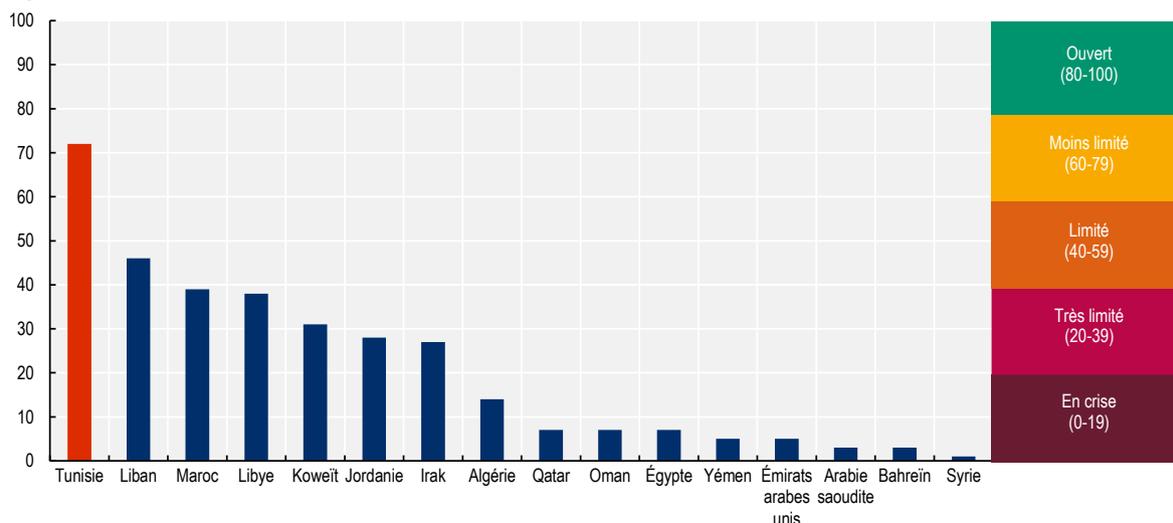
**Graphique 3.2. L'évolution de la liberté d'expression en Tunisie, 2010-20**



Note : Le *Global Expression Metric* d'Article 19 suit l'évolution de la liberté d'expression dans le monde, et évalue la liberté qu'ont les individus de poster du contenu en ligne, de manifester, d'enseigner et d'accéder à l'information dans le but de participer à la vie de la société et de demander des comptes aux responsables politiques. Vingt-cinq indicateurs sont utilisés dans 161 pays, afin de définir un score de la liberté d'expression pour chacun d'entre eux sur une échelle de 1 à 100, les classant ainsi en cinq catégories : ouvert, moins limité, limité, très limité et en crise.

Source : (Article 19, 2021<sup>[44]</sup>).

### Graphique 3.3. Score de la Tunisie et des pays de la région MENA dans l'indice de la liberté d'expression d'Article 19 en 2020



Source : (Article 19, 2021<sup>[44]</sup>).

Si des avancées considérables et indéniables ont été réalisées entre 2010 et 2012, la notation de la Tunisie révèle cependant une certaine stagnation, voire un léger recul dans les années qui ont suivi (Article 19, 2021<sup>[44]</sup>). La plupart des entretiens menés dans le cadre de ce scan ont fait état d'un sentiment de plus en plus prégnant de dégradation de la liberté d'expression, notamment pour les journalistes, les blogueurs et les simples citoyens qui expriment leurs opinions sur les réseaux sociaux concernant la situation politique du pays, et qui ont fait l'objet d'arrestations et parfois de condamnations, bien qu'un certain nombre de ces condamnations aient finalement été annulées.

C'est par exemple le cas pour les faits de diffamation, condamnés au titre du Code pénal et de la loi relative à la presse et l'édition. Si le Code de la presse ne met pas en place de peine de privation de liberté mais uniquement des amendes, des peines d'emprisonnement ont été requises pour des faits de diffamation sur la base du Code pénal (Human Rights Watch, 2019<sup>[45]</sup>). Un double chef d'accusation, en vertu de l'article 128 du Code pénal et de l'article 86 du Code des télécommunications, a dans plusieurs cas été requis contre des blogueurs et blogueuses (Human Rights Watch, 2019<sup>[46]</sup>). Ces faits pourraient contribuer à maintenir une certaine insécurité juridique, les peines encourues dépendant du choix effectué par le juge de se référer soit au Code pénal soit à des lois plus récentes, en ligne avec la Constitution.

De plus, si les normes internationales permettent de mettre en place une limitation de la liberté d'expression au nom du respect des droits et de la réputation d'autrui, les sanctions pénales, et notamment les peines de prison, présentent un risque beaucoup plus grand de conduire à des limitations importantes de l'espace civique, telles que la censure et l'autocensure, que des procédures au civil (Griffen, S., 2017<sup>[47]</sup>). Aussi, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont conclu que l'imposition de sanctions excessives constitue une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression des individus (McGonagle, 2016<sup>[48]</sup>).<sup>37</sup> De même, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies appelle les États parties à « envisager de dépénaliser la diffamation » et précise que « dans tous les cas, l'application de la loi pénale devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée » (Comité des droits de l'homme, 2011<sup>[15]</sup>). Dans ce sens, dans le cadre des efforts menés pour la réforme du Code pénal et l'harmonisation du cadre légal avec la Constitution et les normes internationales (voir Section 3.4.6), **la Tunisie pourrait mener une réflexion visant à éliminer les peines d'emprisonnement pour les faits de diffamation contenues dans le Code pénal**. Cela permettrait en outre d'aligner les dispositions du Code pénal sur celles du décret-loi n° 2011-115, et ainsi de pallier l'insécurité juridique induite par le manque d'harmonisation entre les deux textes.

La question du discours de haine peut également constituer un obstacle à la liberté d'expression en Tunisie. Ce phénomène toucherait en particulier les journalistes et les activistes, qui sembleraient avoir été la cible de campagnes de harcèlement de la part de certains syndicats de police (voir Section 3.4.5). Les femmes sont particulièrement touchées : on peut par exemple citer les campagnes qui ont visé la présidente de la Commission des libertés individuelles et de l'égalité (Colibe) à la suite de la publication des recommandations, certaines allant jusqu'aux appels au meurtre, ou encore les campagnes violentes visant deux journalistes femmes en 2020 (Jouini, 2020<sup>[49]</sup>). Face à ce phénomène, la Finlande a mis en place, avec l'appui de l'OCDE, un panel citoyen qui a exploré la question de l'équilibre entre la liberté d'expression et la lutte contre le discours de haine dans le domaine public, et a formulé un certain nombre de recommandations dont pourrait s'inspirer la Tunisie (voir Encadré 3.2).

### **Encadré 3.2. Un panel citoyen sur la liberté d'expression : recommandations sur des mesures pour lutter contre le discours de haine ciblant les professions dans le domaine public**

Dans le cadre du scan de l'espace civique de la Finlande mené par l'OCDE en 2021, un panel de citoyens délibérants, mandaté par les ministères des Finances et de la Justice, a élaboré des recommandations concernant les mesures que la Finlande devrait mettre en œuvre pour protéger les personnes travaillant dans le domaine public contre les discours de haine, tout en préservant la liberté d'expression (Citizen's Panel, 2021<sup>[50]</sup>). Les participants ont été sélectionnés par échantillonnage aléatoire, et étaient représentatifs des différents groupes sociodémographiques et régions de tout le pays.

Le panel de citoyens a proposé un total de 25 mesures pour prévenir les discours de haine et l'humiliation en ligne. Celles-ci mettent l'accent sur la nécessité de rendre visible le phénomène du discours de haine et d'humiliation en ligne, l'importance de définitions simples et claires – et de la communication auprès du grand public sur la base de ces définitions –, la proportionnalité des sanctions, les initiatives de prévention, la disponibilité de ressources suffisantes et la responsabilité des plateformes en ligne à cet égard. Le consensus et le soutien les plus significatifs des panélistes, qui ont voté sur chacune des recommandations, ont porté sur les points suivants :

- Accroître la diffusion efficace d'informations sur les discours de haine auprès des citoyens.
- Inclure les voix des citoyens dans la prise de décision, par le biais de panels de citoyens au niveau municipal et étatique.
- Élaborer des lignes directrices à l'intention des décideurs et des fonctionnaires les plus sensibles à l'humiliation en ligne, afin de les aider à faire face aux situations où ils deviendraient eux-mêmes victimes de discours de haine ou de harcèlement.
- Obliger les employeurs à rédiger des instructions claires pour les éventuels cas de discours de haine ou de harcèlement, à la fois pour intervenir et pour soutenir la victime.
- Désigner des personnes responsables dans les organisations, et donner des responsabilités claires dans la lutte contre les discours de haine et l'humiliation en ligne à des individus au sein du gouvernement central.
- Accroître les ressources et mettre en place un site internet centralisé sur les services de soutien aux victimes.

Les recommandations les plus controversées portaient quant à elles sur les sanctions pour les crimes de haine (certains participants étant favorables à des peines plus sévères et d'autres à des travaux d'intérêt général), la modération des utilisateurs et la mise en place d'une « contre-force » pour cibler les « trolls » d'Internet et interagir directement avec eux.

Sources : (OCDE, 2021<sup>[51]</sup>) (Citizen's Panel, 2021<sup>[50]</sup>).

Enfin, le second semestre de l'année 2021 a vu une augmentation du nombre de comparutions de civils devant les tribunaux militaires au titre du Code de la justice militaire, ce qui a renforcé les inquiétudes déjà exprimées par les acteurs de la société civile quant à un recul de la liberté d'expression dans la pratique et compte parmi les défis importants pour la protection et la promotion de l'espace civique. Comme indiqué dans la section 3.2.1 de ce chapitre, l'article 91 du Code de la justice militaire pénalise les faits « d'outrages au drapeau ou à l'armée, d'atteinte à la dignité, à la renommée, au moral de l'armée, ou d'actes de nature à affaiblir la discipline militaire, l'obéissance et le respect dus aux supérieurs, ou de critiques sur l'action de la hiérarchie militaire ou des officiers de l'armée, portant atteinte à leur dignité » (République tunisienne, 1957<sup>[6]</sup>).

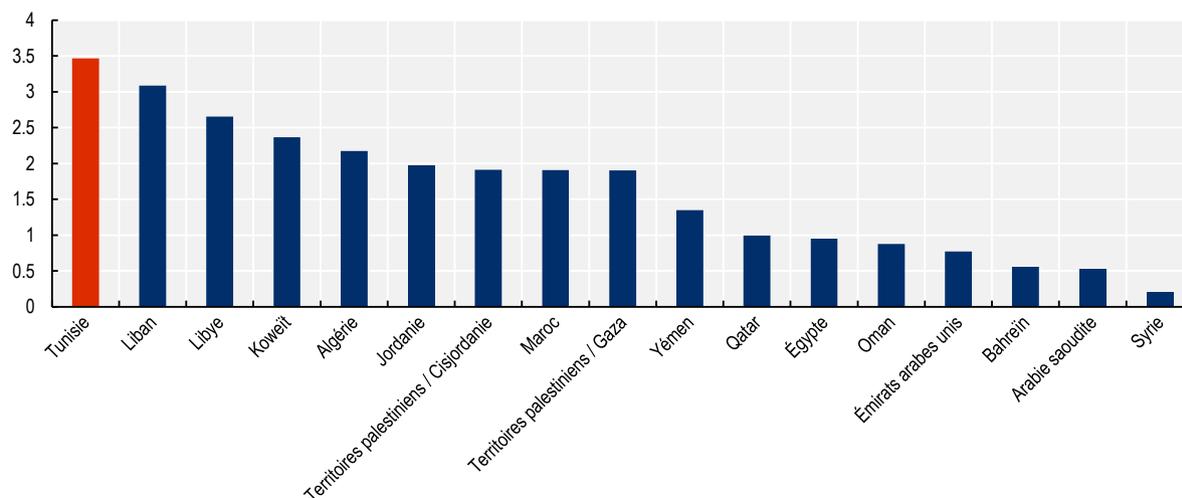
Plusieurs organisations de la défense des droits humains, dont Amnesty International, ont attiré l'attention sur le nombre croissant de comparutions de civils devant les tribunaux militaires, indiquant qu'« au cours des trois derniers mois seulement, ils sont plus nombreux dans ce cas qu'au cours des dix dernières années » (Amnesty International, 2021<sup>[52]</sup>). Ainsi, l'Alliance pour la sécurité et les libertés (ASL), une coalition d'OSC, a pour sa part recensé sept cas de poursuites de civils devant le tribunal militaire entre le 25 juillet 2021 (date de la mise en place de mesures d'exception au titre de l'article 80 de la Constitution de 2014) et octobre 2021 (Alliance pour la Sécurité et les Libertés, 2021<sup>[53]</sup>).

Des observateurs ont également indiqué que les tribunaux militaires pourraient être plus indépendants, au regard de la modalité de nomination des juges par le président de la République, malgré une réforme entreprise en 2011. Ils précisent que « les tribunaux militaires manquent également de transparence, l'accès à l'information des accusés étant limité pour des raisons manifestes de sécurité nationale. Les procès militaires sont davantage un outil de justice punitive et expéditive plutôt qu'un processus équitable considéré par toutes les parties comme impartial » (Grewal et White, 2021<sup>[54]</sup>). La compétence des tribunaux militaires sur les civils se fonde sur l'article 22 de la loi n° 82-70 du 6 août 1982 portant sur le statut général des forces de sécurité intérieure, qui stipule que toute affaire impliquant des agents des forces de sécurité intérieure à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et ayant trait à leurs attributions dans les domaines de la sécurité ou du maintien de l'ordre est du ressort des tribunaux militaires compétents (République tunisienne, 1982<sup>[55]</sup>). Cela entre en contradiction avec l'article 110 de la Constitution de 2014, qui prévoit que les tribunaux militaires sont des tribunaux compétents pour les infractions militaires (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>). Les principes des Nations Unies pour la protection des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité prévoient par ailleurs que « la compétence des tribunaux militaires doit être limitée aux seules infractions spécifiquement militaires commises par des militaires » (Principe 29) (Orentlicher, 2005<sup>[56]</sup>).

### **3.4.2. Les pressions exercées sur la liberté de manifestation**

La liberté de réunion pacifique et de manifestation est un élément essentiel d'un espace civique protégé et promu. Les individus et groupes peuvent ainsi exprimer leurs revendications et influencer sur l'agenda politique et les priorités du gouvernement. Le droit à la liberté de manifestation revêt une importance particulière en Tunisie, puisque c'est un outil qui a été largement mobilisé dans le cadre de la révolution et qui continue aujourd'hui de représenter un mode d'expression répandu dans le pays. Là encore, la Tunisie a enregistré des progrès importants depuis la révolution, et se classe en 2020 en tête des pays de la région MENA pour l'indicateur de l'organisation V-Dem relatif à la liberté de réunion pacifique (voir Graphique 3.4).

### Graphique 3.4. Score de la Tunisie et des pays de la région MENA pour l'indicateur relatif à la liberté de réunion pacifique de V-Dem



Note : V-Dem pose la question : « Dans quelle mesure les autorités publiques respectent-elles et protègent-elles le droit de réunion pacifique ? ». Les réponses varient de 0 à 4. 0 : jamais (les autorités publiques n'autorisent pas les rassemblements pacifiques et sont prêtes à recourir à la force létale pour les empêcher) ; 1 : rarement (les autorités publiques autorisent rarement les rassemblements pacifiques, mais évitent en général de recourir à la force létale) ; 2 : parfois (les autorités autorisent parfois les rassemblements pacifiques, mais refusent souvent de manière arbitraire aux citoyens le droit de se réunir pacifiquement) ; 3 : généralement (les autorités publiques autorisent généralement les rassemblements pacifiques, mais dans de rares cas refusent arbitrairement aux citoyens le droit de se réunir pacifiquement) ; 4 : presque toujours (les autorités publiques autorisent presque toujours les rassemblements pacifiques et les protègent activement, sauf dans de rares cas de limitations légales, nécessaires et proportionnées).

Source : (V-Dem, 2020<sup>[57]</sup>).

Au cours des premiers mois de l'année 2021, la Tunisie a connu une série de manifestations et de mouvements de protestation dans plusieurs régions du pays. Si la date anniversaire de la révolution du 14 janvier est depuis plusieurs années l'occasion d'importantes manifestations, en 2021 se sont ajoutées des revendications liées à la détérioration de la situation socio-économique, notamment du fait de la pandémie de COVID-19. Les mouvements de protestation de janvier 2021 ont été marqués par une répression accrue de la part des forces de l'ordre, soulignée par plusieurs OSC et qui s'est traduite en une augmentation des tensions entre manifestants et forces de l'ordre.<sup>38</sup>

Dans son rapport mensuel relatif aux mouvements sociaux, suicides, violences et migrations, le Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux (FTDES) a estimé à 1 492 le nombre de mouvements de protestation ayant eu lieu à l'échelle nationale pour le mois de janvier 2021<sup>39</sup> (FTDES, 2021<sup>[58]</sup>). D'après le même rapport, la majorité des revendications des manifestants étaient d'ordre économique et social (74 %), suivies par les demandes d'emploi (23 %), le droit au développement (19 %), l'application d'un accord antérieur (5 %) et le droit à l'eau (4 %).

D'après les chiffres officiels communiqués par la Direction générale des prisons et de la rééducation du ministère de la Justice au média d'investigation Inkyfada, 968 personnes – dont 141 mineurs – auraient été arrêtées entre le 14 janvier et le 17 février 2021 dans le cadre des manifestations (Inkyfada, 2021<sup>[42]</sup>). Parmi elles, 617 ont été relâchées et seules 47 ont été jugées, ce qui pourrait interroger quant au caractère excessif des arrestations lors des manifestations. Les OSC estiment quant à elles à plus de 2 000 les personnes arrêtées à l'occasion de ces mouvements de protestation de janvier à mars 2021 (Boussen, 2021<sup>[59]</sup>). Parmi elles, le nombre de mineurs était élevé, sans que leur tuteur en soit informé et sans qu'ils aient accès à un avocat au titre de la loi 5 (Avocats sans frontières, 2021<sup>[60]</sup>). Ces vagues d'arrestations ont particulièrement touché des activistes de la société civile et des défenseurs des droits humains, un certain nombre d'entre eux ayant été inculpés au titre de l'article 125 du Code pénal relatif à l'outrage à

un fonctionnaire public (Avocats sans frontières, 2021<sup>[60]</sup>). Cette tendance semblerait marquer un durcissement de la part d'une partie des agents des forces de sécurité. Des témoignages et rapports ont par ailleurs soulevé le rôle joué par certains syndicats de police, qui auraient notamment pris pour cible en ligne des activistes, et diffusé leurs photos et informations personnelles sur les réseaux sociaux, entraînant une vague de lynchages (Elleuch, 2021<sup>[61]</sup>).

Les vagues d'arrestations qui ont eu lieu ont également montré que la justice et les procureurs pourraient jouer leur rôle de contre-pouvoir de manière plus marquée (Boussen, 2021<sup>[59]</sup>). Si peu de poursuites ont abouti, elles ont eu lieu du fait d'une décision des procureurs, ce que certaines des personnes interrogées dans le cadre du scan ont interprété comme une volonté d'intimider les manifestants, et ainsi de diminuer l'intensité des protestations, malgré l'absence de crime ou de délit.<sup>40</sup>

Le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a par ailleurs exprimé dans un communiqué son inquiétude face à la multiplication des incidents violents impliquant des forces de sécurité intérieure en 2021 (Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en Tunisie, 2021<sup>[62]</sup>). Il a ainsi déclaré que « ces violations graves et répétées depuis le début de l'année révèlent des dysfonctionnements continus au sein des services de sécurité intérieure dont la résolution exige une volonté infaillible tant des pouvoirs exécutif et judiciaire aux fins de la redevabilité en conformité avec la loi qui est attendue par les Tunisiens et Tunisiennes ». Il appelle les autorités à ouvrir des enquêtes administratives et judiciaires transparentes et indépendantes sur les allégations de violences policières émises au cours du premier semestre de l'année 2021 (Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en Tunisie, 2021<sup>[62]</sup>).

En effet, d'après les entretiens menés, l'impunité dont semblerait jouir une partie des forces de sécurité pourrait représenter une menace importante à l'espace civique en Tunisie.<sup>41</sup> Dans les faits, les cas de violences policières documentés par les OSC et médiatisés n'auraient que rarement donné lieu à des condamnations (Amnesty International, 2019<sup>[63]</sup>). L'article 101 du Code pénal concernant l'usage de la torture n'a par ailleurs été appliqué qu'une seule fois depuis son adoption en 1999, la plupart des faits de torture étant requalifiés en violences policières, ce qui réduit les peines encourues.<sup>42</sup> Les individus auraient davantage confiance en la justice si les enquêtes pour violences policières étaient menées plus rapidement et si les disparitions de dossiers – relayées dans la presse et les réseaux sociaux – n'avaient plus lieu, ce qui contribuerait à mettre fin au climat de défiance entre justiciables et forces de sécurité. Dans ce cadre, il est important de veiller à ce que tout éventuel abus commis par la police ou d'autres agents chargés de l'application des lois fasse l'objet d'une **enquête approfondie et, en cas de culpabilité avérée, de poursuites judiciaires efficaces**. Un **dialogue permanent avec la société civile**, autour de sujets tels que le droit d'organiser des manifestations et l'encadrement de l'utilisation de la force par la police lors des protestations, contribuerait également à apaiser les tensions et à favoriser la mise en œuvre de la liberté de manifestation pacifique dans la pratique. **Un effort supplémentaire en matière de formation et d'accompagnement des forces de sécurité intérieure est à déployer pour prévenir les violences policières**, notamment par l'accélération de la promulgation du code de conduite des agents de sécurité intérieur.

### **3.4.3. La liberté d'association dans la pratique**

Les défis et les opportunités de réforme relatifs à la liberté d'association seront abordés dans le Chapitre 5, dédié à l'environnement dans lequel opèrent les OSC.

### **3.4.4. La protection des lanceurs d'alerte dans la pratique**

Comme présenté en section 3.2.4, la Tunisie s'est dotée d'un cadre légal solide régissant la protection des lanceurs d'alerte. Cependant, quatre ans après l'adoption de cette loi, son bilan demeure mitigé et les mécanismes de protection gagneraient à être renforcés. D'après les déclarations du président de l'INLUCC

à l'occasion de la Journée nationale des lanceurs d'alerte, la protection effective des lanceurs d'alerte présente encore un certain nombre de défis (La Presse, 2021<sup>[64]</sup>).

D'après l'INLUCC, 859 dossiers de demande de protection ont été reçus jusqu'en janvier 2021, dont 182 ont été jugés recevables, alors que seules 55 personnes ont effectivement reçu une protection (La Presse, 2021<sup>[64]</sup>). Malgré les mécanismes mis en place et l'adoption d'un cadre légal adapté, les lanceurs d'alerte continuent à être victimes de harcèlement après la dénonciation de faits de corruption (La Presse, 2021<sup>[64]</sup>). L'association de lutte contre la corruption I Watch a également mis en avant les délais importants et supérieurs à ceux prévus par la loi pour la mise en œuvre effective des mécanismes de protection, ce qui expose les lanceurs d'alerte à des représailles, des attaques et parfois des violences (Directinfo, 2021<sup>[65]</sup>).

En outre, I Watch et Transparency International soulignent la persistance d'une tendance à la stigmatisation des lanceurs d'alerte et d'une certaine culture du secret (I Watch, 2020<sup>[66]</sup>). I Watch note également l'augmentation des campagnes de diffamation à l'encontre de dénonciateurs (I Watch, 2020<sup>[66]</sup>).

**Une sensibilisation accrue du public sur ce que sont les lanceurs d'alerte et leur contribution déterminante au renforcement de la responsabilité démocratique et de la redevabilité permettrait de progressivement résorber cette culture du secret et de légitimer leurs actions.**

Enfin, la fermeture des locaux de l'INLUCC et la suspension de ses activités depuis le 20 août 2021 représentent un obstacle pour la mise en œuvre du cadre légal. L'INLUCC est en effet l'organe de référence dans le processus de demande de protection, qui ne peut de fait plus être enclenché et n'est donc plus effectif au moment de la rédaction de ce scan.

### **3.4.5. La sensibilisation des forces de sécurité**

Dans le sillage de la révolution, la Tunisie a mené des efforts importants pour la réforme du secteur de la sécurité et a mis en place de nombreux programmes de formation, notamment aux droits humains, à l'adresse des forces de sécurité, y compris en partenariat avec des organisations internationales. Cependant, peu d'informations sont disponibles sur la trajectoire de carrière des personnes ainsi formées, et les entretiens ont mis en avant la nécessité de davantage mettre en cohérence les processus de formation aux droits humains avec les prises de fonction subséquentes, afin de véritablement voir les effets de ces programmes sur le terrain et de mesurer leur impact réel.<sup>43</sup> De même, un projet de Code de déontologie et de mise en place d'une commission à même de recevoir les plaintes des citoyens a été envisagé dans le cadre du programme d'appui de l'Union européenne à la réforme et à la modernisation du secteur de la sécurité. Il n'a cependant pas abouti, notamment car certains syndicats des forces de sécurité n'y semblaient pas favorables (LaFrance, 2020<sup>[67]</sup>). Le ministère de l'Intérieur a par ailleurs mis en place, en 2018, une Direction générale chargée des droits de l'homme.

Malgré ces différentes initiatives, d'après les acteurs de la société civile interrogés, des pratiques et réflexes autoritaires persisteraient chez certains agents des forces de l'ordre.<sup>44</sup> Le militantisme de certains syndicats de police contre les mécanismes de redevabilité se serait particulièrement illustré en février 2018. Dans le cadre de l'instruction d'une affaire mettant en cause quatre policiers pour des faits de mauvais traitement devant le tribunal de première instance de Ben Arous, un syndicat aurait appelé ses membres à ne plus assurer la sécurité du tribunal, et un large groupe de membres des forces de sécurité aurait occupé les locaux du tribunal, afin de faire libérer les policiers mis en cause (Amnesty International, 2019<sup>[63]</sup>). Ce même syndicat aurait par la suite publié une déclaration appelant l'ensemble des forces de sécurité à refuser d'assurer toute protection lors de procédures judiciaires mettant en cause des agents des forces de l'ordre, et à refuser de se rendre aux convocations dans le cadre de ce genre de procédures (Amnesty International, 2019<sup>[63]</sup>). Bien qu'un incident d'une telle envergure reste isolé, il montre l'influence que peuvent exercer les syndicats de police et le défi de protéger les victimes présumées de violences policières tout en leur garantissant un accès à la justice.

Dans un élan positif, des plaintes déposées par une OSC contre un chef de commissariat pour des faits de violences physiques et verbales ont donné lieu, en 2020, à une enquête de l'inspection de la police, qui a abouti à des sanctions disciplinaires. Cet exemple, évoqué lors des entretiens menés dans le cadre du scan, a été accueilli comme une avancée significative dans la lutte contre l'impunité.<sup>45</sup>

Enfin, ce sentiment d'impunité tendrait à être renforcé par le projet de loi n° 2015/25 relatif à la répression des atteintes contre les forces armées, présenté pour la première fois devant l'ARP en 2015 et plusieurs fois retiré puis remis à l'ordre du jour, mais pas encore adopté (Présidence du gouvernement, 2015<sup>[68]</sup>). Ce projet de loi, qui a rencontré une vive opposition de la part de la société civile et des défenseurs des droits humains (Inkyfada, 2015<sup>[69]</sup>), contient des dispositions qui limitent fortement la responsabilité pénale des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions, y compris dans les cas où leurs actes entraîneraient des blessures graves ou la mort de manifestants (article 18) (Présidence du gouvernement, 2015<sup>[68]</sup>). Les nombreuses dispositions limitant de manière disproportionnée la liberté d'expression et d'information ont également été pointées du doigt, notamment parce qu'elles prévoient des peines de dix ans de prison pour des faits tels que la diffusion de « secret lié à la sûreté nationale », définie largement (Présidence du gouvernement, 2015<sup>[68]</sup>). De même, le « dénigrement » des institutions de l'État avec l'intention de « nuire à l'ordre public » est pénalisé. De plus, une autorisation préalable est requise pour filmer ou enregistrer tout établissement sécuritaire ou militaire, ainsi que les terrains d'opérations sécuritaires ou militaires, ce qui représente une entrave importante au travail journalistique et à l'accès à l'information, au vu des peines de prison de deux mois à deux ans requises en cas d'absence d'autorisation.

**Le gouvernement tunisien pourrait reconsidérer les dispositions susceptibles de constituer une limite disproportionnée à la liberté d'expression et au droit d'accès à l'information contenues dans le projet de loi relatif à la répression des atteintes aux forces de sécurité. Il conviendrait également de renforcer les mécanismes de plainte à la disposition des citoyens pour les cas présumés de violations des libertés publiques, ainsi que les canaux de dialogue avec la société civile.**

### **3.4.6. L'harmonisation de la législation**

Plusieurs efforts et initiatives de révision et d'harmonisation du cadre légal à l'aune des nouvelles garanties constitutionnelles et des obligations internationales de la Tunisie en matière de droits et libertés publics et individuels ont été menés en Tunisie.

Dès 2014, le ministère de la Justice a ainsi mis en place deux commissions pour la refonte du Code des procédures pénales et du Code pénal. La première, chargée de la refonte du Code des procédures pénales, a rendu un rapport en 2019, adopté en Conseil ministériel, et qui attend encore d'être transmis à l'ARP. Cette commission a par ailleurs suivi une approche participative et impliqué des OSC dans ces travaux, notamment Avocats sans frontières.<sup>46</sup> D'après les associations rencontrées dans le cadre de ce scan, la seconde commission, chargée de la refonte du Code pénal, n'aurait quant à elle pas suivi le même processus et aurait gagné à opérer dans une plus grande transparence, en coopérant davantage avec les OSC ou en communiquant davantage sur ses orientations.<sup>47</sup> Elle n'a par ailleurs pas encore rendu de travaux. Si l'aspect participatif du processus d'élaboration de ce projet de réforme n'a pas été complètement satisfaisant, aussi bien du point de vue du ministère de la Justice que des associations de défense des droits humains, le stade de validation de ces projets pourrait comprendre une phase plus large et approfondie de consultation des différentes parties prenantes.<sup>48</sup>

De plus, le décret gouvernemental n° 2019-1196, publié au JORT le 8 janvier 2020, a mis en place un comité national pour l'harmonisation des textes juridiques relatifs aux droits de l'homme avec les dispositions de la Constitution et avec les conventions internationales ratifiées (Présidence du gouvernement, 2020<sup>[70]</sup>). Il est chargé des missions suivantes :

- Fixer la cartographie des textes juridiques relatifs aux droits de l'homme exigeant l'harmonisation avec la Constitution et les obligations découlant des traités internationaux ratifiés.
- Développer un plan d'action comprenant les objectifs, les axes, les thèmes, les étapes, la durée d'achèvement et le suivi de la mise en œuvre.
- Coordonner les différentes parties prenantes dans la mise en œuvre du plan d'action et la proposition de fournir, le cas échéant, un appui technique en fonction des moyens disponibles.
- Orienter et suivre les travaux des sous-comités du comité national, qui peuvent être formés conformément aux dispositions de l'article 8 du présent décret gouvernemental, et approuver les résultats de ces travaux.
- Proposer la révision et la modification des textes juridiques.
- Émettre son avis à propos des projets des textes législatifs et réglementaires en relation avec les droits de l'homme qui lui sont obligatoirement soumis.
- Préparer les rapports périodiques sur l'avancement des travaux et les propositions du comité national (Présidence du gouvernement, 2020<sup>[70]</sup>).

Le comité est composé de trente-deux membres représentant les différents ministères, ainsi que d'un représentant de l'Assemblée des représentants du peuple et d'un rapporteur. Ce comité ne compte que deux représentants de la société civile, sélectionnés selon des critères relatifs aux associations les plus actives dans le domaine des droits de l'homme, et qui respectent les principes d'intégrité, de redevabilité et de transparence financière. Si les entretiens ont révélé un certain degré de transparence de la part du comité, les acteurs de la société civile interrogés ont néanmoins indiqué que la part de représentants d'OSC (deux seulement) pourrait être revue à la hausse, face à une surreprésentation des institutions publiques et du gouvernement. Par ailleurs, le comité n'a pas encore entamé la rédaction de textes, en partie en raison de l'instabilité politique et des différents remaniements qu'a connus le pays, ainsi que des changements à la tête des services chargés des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'homme, qui a été supprimé et dont les services ont été rattachés à la Présidence du gouvernement.

Dans le même élan, le président de la République a mis en place la Commission des libertés individuelles et de l'égalité (Colibe) en août 2017, avec pour mission de préparer un rapport concernant les réformes législatives nécessaires en matière de libertés individuelles et d'égalité, conformément à la Constitution de 2014 et aux normes internationales des droits de l'homme (Présidence de la République, 2017<sup>[71]</sup>).

La Commission a adopté une approche participative dans l'élaboration de son rapport et des recommandations, à travers une collaboration étroite avec les ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense nationale, de la Femme, de la Famille et de l'Enfance, des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des Droits de l'homme, des Technologies de la communication et de l'Économie numérique, de la Santé, de l'Éducation, et des Affaires religieuses et des Affaires sociales, ainsi que des consultations des principaux partis politiques, des OSC, des instances nationales indépendantes et des experts, et une ouverture aux organisations internationales et organes onusiens (Colibe, 2018<sup>[72]</sup>).

En août 2018, elle a ainsi rendu un rapport préconisant l'abrogation de l'article 230 du Code pénal pénalisant les relations homosexuelles, l'abolition des lois relatives à l'« atteinte aux bonnes mœurs » et à la « moralité publique », l'abolition de la peine de mort, ainsi que l'adoption de lois mettant en place l'égalité entre homme et femme dans l'héritage. Le rapport contient deux projets de textes : un projet de loi relatif au Code des droits et des libertés individuelles, et un projet de loi organique relatif à l'élimination

de la discrimination à l'égard des femmes et des enfants (Colibe, 2018<sup>[72]</sup>). Les recommandations de ce rapport, saluées par la communauté internationale et par une part importante des OSC tunisiennes œuvrant dans le domaine des droits et des libertés, n'ont cependant pas été concrétisées à travers l'adoption de nouvelles lois ou l'amendement de la législation existante, malgré deux projets de loi déposés à l'ARP par un groupe de députés et par le président de la République relatifs respectivement aux libertés individuelles et à l'égalité successorale. Il semblerait donc opportun de **relancer le débat autour des recommandations émises par la Colibe** en vue de l'élaboration éventuelle de projets de loi et de réformes de la législation pour la mise en pratique de certaines de ses recommandations.

**La nomination du Comité pour l'harmonisation est positive et ses travaux devraient être soutenus et accompagnés par les autorités de l'État au plus haut niveau.** La Tunisie pourrait davantage tirer profit de l'expertise et de l'expérience des acteurs de la société civile en matière de droits et de libertés, et **faire un effort plus systématique pour les impliquer dans les processus d'harmonisation de la législation.** Les organisations de défense des droits de l'homme en Tunisie se sont en effet illustrées au cours des dernières années à travers des analyses et rapports détaillés sur l'état des libertés dans le pays, **qui gagneraient à être davantage exploités dans l'élaboration de nouvelles lois et politiques publiques relatives à la protection et à la promotion des droits et libertés publics.**

Dans l'attente d'une réforme du reste du cadre légal, le ministère de la Justice pourrait **poursuivre et approfondir les efforts de formation continue des magistrats et des juges**, et davantage **conditionner l'avancement de leur carrière sur ce critère**, afin de régulièrement mettre à jour leur pratique avec les nouvelles normes légales relatives aux droits et aux libertés publics, et de s'assurer de la traduction au sein des tribunaux des décrets et lois progressistes d'ores et déjà adoptés, mais pas toujours appliqués dans la pratique.

### **3.4.7. La mise en œuvre de la législation d'exception**

Comme vu dans l'analyse du cadre légal, la loi actuelle ne prévoit ni encadrement de la prorogation ni mécanismes de contrôle de l'état d'urgence. Malgré l'imposition de l'état d'urgence depuis 2015, les dispositions les plus extensives, telles que celles édictées dans l'article 8 cité précédemment, n'ont pas été utilisées. Cependant, leur existence même au sein du cadre légal tunisien en l'absence de tout organe de contrôle représente potentiellement une menace importante, qui pourrait être mobilisée par les autorités. De plus, le recours à des charges telles que « violation de l'état d'urgence » permet aux forces de l'ordre d'incriminer des individus sans plus de précision, et a notamment été mobilisé dans le cadre de la répression de manifestations du début de l'année 2021 (Inkyfada, 2021<sup>[42]</sup>).

En outre, des rapports d'Amnesty international et de l'OMCT ont mis en lumière de nombreux cas de restrictions du droit de circuler arbitraires, disproportionnées et discriminantes, dans le cadre de la procédure dite des fichés « S10 » et « S17 », mise en place par le ministère de l'Intérieur (Amnesty International, 2018<sup>[73]</sup> ; OMCT, 2019<sup>[74]</sup>). Le ministre de l'Intérieur a déclaré en 2019 que le fichage visait notamment les personnes sur lesquelles « le ministère disposait d'informations sérieuses affirmant leur relation avec des groupes terroristes », ainsi que les personnes faisant l'objet de décisions d'assignation à résidence (Amnesty International, 2018<sup>[73]</sup>). Dans les faits, beaucoup des personnes interrogées dans le cadre d'enquêtes menées sur le sujet rapporteraient ne pas connaître la raison de leur fichage. En outre, les rapports ont souligné le caractère parfois discriminatoire de ce fichage, qui semble se fonder dans certains cas sur l'apparence physique, les pratiques religieuses ou des antécédents de condamnations des personnes visées (Amnesty International, 2018<sup>[73]</sup>). Amnesty International estimait en 2018 à 30 000 le nombre d'individus victimes de ces restrictions sans autorisation judiciaire ou document officiel notifiant l'interdiction et sa base légale, fermant ainsi la porte aux possibilités de recours.

Par ailleurs, d'après le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, l'extension systématique de l'état d'urgence depuis 2015 constitue un état d'urgence permanent de fait, ce qui est contraire au droit international et pourrait mettre

en péril les droits de l'homme et les libertés fondamentales. (Emmerson, 2018<sup>[75]</sup>). **Ainsi, face à une menace terroriste bien réelle dans le pays, il conviendrait *a minima* de motiver et justifier publiquement la prorogation de l'état d'urgence, qui a eu lieu au cours des dernières années de manière quasi automatique et tacite, sans débat public ou consultation sur la question. De même, en plus d'une révision du cadre légal, dont la nécessité a été étudiée dans la première partie de ce chapitre, des alternatives à une imposition si prolongée d'un état d'exception devraient être examinées.** Selon les entretiens menés, le cadre légal ordinaire, et notamment la loi de lutte contre le terrorisme, permet par ailleurs une lutte efficace contre le terrorisme.<sup>49</sup>

En plus de l'imposition de l'état d'urgence, la Tunisie dispose en effet de la loi organique n° 2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent, qui a d'ailleurs été adoptée en 2015 malgré l'opposition d'une partie de la société civile et des défenseurs des droits humains à certaines de ses dispositions (ASF; LTDH; OCTT; OMCT, 2020<sup>[76]</sup>). La société civile a notamment dénoncé la définition extensive octroyée au terrorisme dans cette loi, qui laisse la porte ouverte à une large interprétation. Lors de sa visite en Tunisie en 2017, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a également souligné le manque de précision de cette définition, et indiqué que « toute définition du terrorisme devrait être limitée aux actes ou menaces de violence meurtrière qui sont commis pour des motifs politiques, religieux, idéologiques ou autres et qui visent à semer la peur ou la terreur parmi le public ou une partie du public ou contraindre une population, un gouvernement ou une organisation internationale à prendre ou à s'abstenir de prendre des mesures » (Emmerson, 2018<sup>[75]</sup>). La définition des infractions terroristes dans la loi tunisienne est au contraire large, et inclut par exemple l'incitation à la haine ou le fait d'en faire l'apologie, si cela vise à « répandre la terreur parmi la population ou [à] contraindre un État ou une organisation internationale ». Cette définition, qui n'est pas conforme aux normes internationales de sécurité juridique, pourrait être plus précise, car elle laisse en l'état une large place à l'interprétation (Emmerson, 2018<sup>[75]</sup>). D'après les OSC, l'inclusion du crime d'apologie du terrorisme ouvrirait la porte à des enquêtes lancées à l'encontre d'utilisateurs des réseaux sociaux pour des apparences, attitudes et pratiques jugées « religieuses » en l'absence de propos violents (ASF; LTDH; OCTT; OMCT, 2020<sup>[76]</sup>). Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a également fait état d'impositions abusives d'assignation à résidence, ainsi que de fouilles et surveillances étendues et lancées sans mandat judiciaire et de nuit (ce qu'autorise la loi sur l'état d'urgence), qui instaурeraient un climat peu propice au libre exercice des droits et libertés publics (Emmerson, 2018<sup>[75]</sup>).

Pour répondre à certains des défis relatifs au cadre légal et à la mise en œuvre de la législation antiterroriste, **la Tunisie pourrait mettre en place un processus de consultation élargie des différents acteurs et parties prenantes impliqués des secteurs de la sécurité, de la justice et de la société civile, ainsi que des citoyens ordinaires, dans un effort de renforcer la transparence autour des politiques de sécurité et la redevabilité des acteurs.** La Tunisie pourrait s'inspirer du processus de consultation mené par le gouvernement canadien en 2016 (voir Encadré 3.3).

### Encadré 3.3. L'engagement avec les parties prenantes autour des enjeux de sécurité nationale au Canada

Au **Canada**, la loi antiterroriste adoptée en 2014 a apporté des changements importants au cadre légal régissant la lutte contre le terrorisme, la sécurité nationale et la protection de la vie privée. De nombreux Canadiens ont exprimé des inquiétudes quant aux atteintes potentielles à leurs droits et libertés individuels.

En 2016, le gouvernement canadien a donc décidé d'organiser de vastes consultations publiques auprès des parties prenantes de la sécurité nationale, des universitaires, des experts, des parlementaires et des citoyens ordinaires, autour d'une série de questions liées à la sécurité nationale, notamment la redevabilité, le partage de l'information et le contrôle des institutions de sécurité nationale. Ce processus a consisté en quatre mois de consultations en ligne avec le grand public, des assemblées publiques dans divers territoires et provinces, ainsi que des tables rondes avec des organismes d'application de la loi, des avocats, des experts en redevabilité, en technologies numériques et de l'information, et avec la société civile.

Près de 59 000 réponses ont été reçues en ligne. Ce processus a révélé que les citoyens canadiens souhaitaient une redevabilité et une surveillance accrues des institutions ayant des responsabilités en matière de sécurité nationale, ainsi que davantage de transparence sur ces questions.

L'année suivante, le Canada a pris des mesures pour répondre à ces préoccupations, telles que des modifications législatives et la mise en place de nouveaux organes de surveillance et de contrôle, et a lancé l'initiative de l'« Engagement de transparence en matière de sécurité », qui comporte six principes que tous les acteurs de la sécurité nationale doivent mettre en œuvre :

- **Principe 1** – Les ministères et les organismes diffuseront de l'information expliquant les principaux éléments de leurs activités de sécurité nationale et la portée de ces activités.
- **Principe 2** – Dans la mesure du possible, les ministères et les organismes aideront et appuieront les Canadiens qui souhaitent accéder à de l'information touchant à la sécurité nationale, à condition que l'intérêt national, l'efficacité des opérations ou la sécurité d'une personne ne soit pas compromis.
- **Principe 3** – Les ministères et les organismes expliqueront comment leurs activités de sécurité nationale sont autorisées par la loi, et comment ils interprètent et appliquent leurs pouvoirs dans le respect des valeurs canadiennes, dont celles qui sont énoncées dans la Charte.<sup>1</sup>
- **Principe 4** – Les ministères et les organismes expliqueront, pour ce qui touche à la sécurité nationale, les fondements de leurs processus décisionnels et comment ces processus respectent les valeurs canadiennes, y compris celles qui sont énoncées dans la Charte.<sup>1</sup>
- **Principe 5** – Le gouvernement informera les Canadiens des enjeux stratégiques ayant une incidence sur la sécurité nationale, ainsi que des mesures en cours et des plans prévus pour donner suite à ces enjeux.
- **Principe 6** – Dans la mesure du possible, le gouvernement consultera les intervenants et les Canadiens pendant l'élaboration de propositions de politiques d'importance, et il enchâssera la transparence dans la conception des activités et programmes relatifs à la sécurité nationale.

1. Il s'agit de la Charte canadienne des droits et libertés, en première partie de la loi constitutionnelle de 1982.

Sources : Intervention de Matthew Mayer, directeur chargé des politiques de sécurité nationale, Sécurité publique Canada, lors du webinaire sur « L'impact des mesures de sécurité nationales et mondiales sur l'espace civique », Observatoire de l'espace civique de l'OCDE ; (Gouvernement du Canada, 2016<sup>[77]</sup>).

Comme dans de nombreux pays, face à l'urgence à freiner la diffusion de la pandémie, la crise sanitaire due au COVID-19 a elle aussi donné lieu à une restriction importante des libertés (voir Encadré 3.4). Un confinement général a été imposé dans tout le pays du 22 mars au 4 mai 2020, en vue d'enrayer la propagation du COVID-19. D'autres mesures ponctuelles de confinement ont également été prises par la suite, notamment le jour de la célébration du dixième anniversaire de la révolution en janvier 2021.

### Encadré 3.4. L'impact de la crise sanitaire du COVID-19 sur les droits et libertés publics en Tunisie

Les mesures d'exception prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie trouvent leur origine juridique, d'une part, dans l'activation par le Chef du gouvernement – pour la première fois – de l'article 70 de la Constitution de 2014, qui stipule, à travers la loi n° 2020-19, que « l'Assemblée des représentants du peuple peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, en vertu d'une loi et pour un motif déterminé, déléguer au chef du Gouvernement, pour une durée déterminée qui ne dépasse pas les deux mois, le pouvoir de prendre des décrets-lois dans le domaine de la loi. Ces décrets-lois sont soumis à l'approbation de l'Assemblée à la fin de la période en question » (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup> ; République tunisienne, 2020<sup>[23]</sup>). Elles prennent d'autre part appui sur l'article 80 de la Constitution (Présidence de la République, 2020<sup>[78]</sup> ; Présidence de la République, 2020<sup>[79]</sup>)<sup>1</sup> et sur l'état d'urgence en vigueur depuis 2015.

Le 17 avril 2020, le chef du gouvernement a promulgué le décret-loi n° 2020-09 relatif à la répression de la violation du couvre-feu, la limitation de circulation, au confinement total et aux mesures prises à l'égard des personnes atteintes ou suspectées d'être atteintes par le coronavirus « COVID-19 » (Présidence du gouvernement, 2020<sup>[80]</sup>). Ce décret-loi est notamment venu alléger les sanctions prévues pour le non-respect des mesures prises dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire, et a instauré une amende de 50 TND au lieu des peines prévues pour le non-respect des mesures de confinement ou du couvre-feu, conformément à l'article 312 du Code pénal ou au décret 78-50 relatif à l'état d'urgence, tout en améliorant la compréhension quant à l'application des mesures de limitation ou d'interdiction de circulation (Alliance pour la Sécurité et les Libertés, 2021<sup>[81]</sup>). Il est venu répondre aux revendications des OSC pour davantage de clarté quant aux mesures applicables, ainsi que pour des sanctions proportionnées en cas de leur violation.

Bien que les OSC reconnaissent que les autorités ont fait preuve d'une certaine ouverture vis-à-vis de la société civile dans le contexte de la réponse à la crise sanitaire, à travers un effort d'engagement dans des projets de solidarité par exemple, des rapports ont également mis en lumière le fait que l'espace civique, et en particulier la liberté d'expression, pourrait davantage être protégé. Ainsi, plusieurs personnes ayant exprimé leur mécontentement face à la gestion de la crise sanitaire par les autorités nationales ou locales auraient été arrêtées et parfois poursuivies pour diffamation (Amnesty International, 2020<sup>[14]</sup> ; Alliance pour la Sécurité et les Libertés, 2021<sup>[81]</sup>). D'après des rapports et communiqués d'OSC, l'imposition de mesures d'exception aurait également donné lieu à des arrestations arbitraires et des gardes à vue (Jelassi, 2020<sup>[82]</sup>).

1. Décret présidentiel n° 2020-28 du 22 mars 2020, limitant la circulation des personnes et les rassemblements hors horaires du couvre-feu.

Sources : (République tunisienne, 2020<sup>[23]</sup>) (Présidence de la République, 2020<sup>[78]</sup>) (Présidence de la République, 2020<sup>[79]</sup>) (Présidence du gouvernement, 2020<sup>[80]</sup>) (Alliance pour la Sécurité et les Libertés, 2021<sup>[81]</sup>) (Amnesty International, 2020<sup>[14]</sup>).

Enfin, la Tunisie connaît, depuis le 25 juillet 2021, un état d'exception fondé, d'après le président de la République, sur l'article 80 de la Constitution de 2014, et qui a fait craindre à certains acteurs un possible recul des droits et libertés de l'espace civique en Tunisie (voir Encadré 3.5).

### Encadré 3.5. L'article 80 de la Constitution et l'état d'exception du 25 juillet 2021

Le président de la République tunisienne a annoncé le 25 juillet 2021 la mise en place d'un état d'exception selon l'article 80 de la Constitution du 27 janvier 2014. L'utilisation de cet article est intervenue à la suite d'une série de manifestations contre le gouvernement et le Parlement dans l'ensemble du pays, après plusieurs mois de crise politique, sociale, sanitaire et économique.

Lors de la même adresse, le président de la République a annoncé le limogeage du chef du gouvernement, acté par le décret présidentiel n° 2021-69 du 26 juillet 2021 (Présidence de la République, 2021<sup>[83]</sup>), le gel des activités de l'ARP et la levée de l'immunité des parlementaires, actés par le décret présidentiel n° 2021-80 du 29 juillet 2021, ainsi que la prise de contrôle du parquet (Présidence de la République, 2021<sup>[84]</sup>). Dans les jours suivants, des décrets présidentiels ont mis fin aux fonctions du secrétaire général du gouvernement et d'un nombre important de conseillers et chargés de mission auprès du gouvernement, des ministres, des gouverneurs, ainsi que du secrétaire général de l'INLUCC (Présidence de la République, 2021<sup>[85]</sup> ; Présidence de la République, 2021<sup>[86]</sup>). Le ministère de l'Intérieur a ordonné l'assignation à résidence de plusieurs figures et personnalités politiques (Mosaïque FM, 2021<sup>[87]</sup>) en application de l'article 5 du décret n° 78-50 du 26 janvier 1978 réglementant l'état d'urgence selon lequel « le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personnalité [...] dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre public desdites zones ».

La constitutionnalité de ces mesures a été justifiée par une lecture élargie de l'article 80 de la constitution qui a suscité un débat juridique, notamment en ce qui concerne le gel des activités de l'ARP. Celui-ci n'est en effet pas prévu dans l'article 80, qui stipule que l'ARP est considérée « en état de réunion permanente » et qui précise que le président de la République ne peut procéder à sa dissolution (Business News, 2021<sup>[88]</sup>).

Par la suite, le décret présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021 relatif aux mesures exceptionnelles a prorogé les mesures susmentionnées, et a accordé au président de la République le pouvoir législatif, lui permettant de légiférer par décret-loi dans des domaines de compétences normalement octroyés au pouvoir législatif, dont par exemple les libertés et les droits de l'homme, l'organisation de la justice, l'information, la presse et l'édition, des partis politiques, syndicats et associations, de la loi électorale, de l'organisation des instances constitutionnelles, ou encore de la détermination des crimes et délits, ainsi que des peines applicables, pour ne citer que les domaines les plus pertinents pour la protection et la promotion de l'espace civique. L'article 4 de ce décret prévoit cependant que « lors de l'édition de décrets-lois, il ne peut être porté atteinte aux acquis en matière de droits de l'homme et de libertés garantis par le système juridique national et international » (Présidence de la République, 2021<sup>[89]</sup>).

Le même décret présidentiel ajoute également dans son article 22 que « le Président de la République élabore les projets de révisions relatives aux réformes politiques avec l'assistance d'une commission [...]. Ces projets de révisions doivent avoir pour objet l'établissement d'un véritable régime démocratique dans lequel le peuple est effectivement le titulaire de la souveraineté et la source des pouvoirs qui les exerce à travers des représentants élus ou par voie de référendum. Ce régime repose sur la séparation des pouvoirs et l'équilibre réel entre eux, il consacre l'État de droit et garantit les droits et les libertés publiques et individuelles et la réalisation des objectifs de la révolution du 17 décembre 2010 relatifs au travail, à la liberté et à la dignité nationale » (Présidence de la République, 2021<sup>[89]</sup>).

Ce décret-loi supprime également l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des lois. En l'absence de la Cour constitutionnelle, qui devrait constituer – au titre de l'article 80 de la Constitution – un organe de contrôle de l'état d'exception, les pouvoirs ainsi octroyés au président ont suscité

l'inquiétude de certaines organisations de défense des droits humains, de médias et de journalistes (Human Rights Watch, 2021<sup>[90]</sup> ; Inkyfada, 2021<sup>[91]</sup> ; ADLI, 2021<sup>[92]</sup> ; Alliance pour la Sécurité et les Libertés, 2021<sup>[53]</sup> ; Reporters sans frontières, 2021<sup>[93]</sup> ; Kapitalis, 2021<sup>[94]</sup> ; SNJT, 2021<sup>[95]</sup>).

Par ailleurs, plusieurs organes internationaux de promotion et de défense des droits de l'homme ont également appelé à sortir au plus vite de l'état d'exception et revenir à une situation normale, notamment du fait de craintes relatives à l'étendu du décret 117 et à l'absence de limite temporelle à son application (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2022<sup>[96]</sup> ; Président de la Commission de Venise dans Ben Saïd, 2021<sup>[97]</sup>).

Selon certains acteurs consultés dans le cadre de ce scan, l'état d'exception mis en place le 25 juillet 2021, et en particulier le décret-loi n° 2021-117, risque d'avoir un impact sur les droits et libertés publics en Tunisie, en dépit de l'assurance du président de la République de préserver les droits et libertés acquis et de les renforcer. Selon ces mêmes acteurs, ces mesures ont institué un cadre politique et institutionnel incertain et provisoire, qui semble avoir contribué à la polarisation des opinions, ce qui pourrait rendre plus difficiles le dialogue et la participation de toutes les parties prenantes. Ces acteurs prônent le retour à un cadre institutionnel durable sur la base d'un dialogue inclusif avec la participation de toutes les parties concernées.

Sources : (Présidence de la République, 2021<sup>[83]</sup>) (Présidence de la République, 2021<sup>[84]</sup>) (Présidence de la République, 2021<sup>[85]</sup>) (Présidence de la République, 2021<sup>[86]</sup>) (Mosâïque FM, 2021<sup>[87]</sup>) (Business News, 2021<sup>[88]</sup>) (Présidence de la République, 2021<sup>[89]</sup>) (Human Rights Watch, 2021<sup>[90]</sup>) (Inkyfada, 2021<sup>[91]</sup>) (ADLI, 2021<sup>[92]</sup>) (Alliance pour la Sécurité et les Libertés, 2021<sup>[53]</sup>) (Reporters sans frontières, 2021<sup>[93]</sup>) (Kapitalis, 2021<sup>[94]</sup>) (SNJT, 2021<sup>[95]</sup>) (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2022<sup>[96]</sup>) (Président de la Commission de Venise dans Ben Saïd, 2021<sup>[97]</sup>).

## Références

- ADLI (2021), *ADLI : Revue de presse*, <http://adlitr.org/revue-de-presse/>. [92]
- Alliance pour la Sécurité et les Libertés (2021), *50 jours après l'article 80 : Une rupture dans la continuité*, <https://ftdes.net/rapports/Rapport-50-jours-apres-l'article-80.pdf>. [53]
- Alliance pour la Sécurité et les Libertés (2021), *Deux mois de lutte contre le COVID-19 en Tunisie : Analyse en matière d'État de droit*, <https://www.asf.be/wp-content/uploads/2020/06/ASL-Covid-19-1.pdf>. [81]
- Amnesty International (2021), *Tunisie. Hausse très inquiétante du nombre de civil·e·s – poursuivis par les tribunaux militaires*, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2021/11/tunisia-alarming-increase-in-number-of-civilians-facing-military-courts/> (consulté le 23 novembre 2021). [52]
- Amnesty International (2020), *Traduit·e·s en justice pour avoir exprimé leurs opinions en ligne : l'utilisation de lois archaïques et bancales pour limiter la liberté d'expression en Tunisie*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE3032862020FRENCH.pdf>. [14]
- Amnesty International (2019), *Tunisie. Un projet de loi répressif relatif à l'état d'urgence menace les droits humains*, <https://www.amnesty.org/fr/latest/press-release/2019/03/tunisia-repressive-state-of-emergency-bill-a-threat-to-human-rights/> (consulté le 5 octobre 2021). [21]
- Amnesty International (2019), *Tunisie: Quand fuir la police peut être mortel*, <https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2019/04/tunisia-where-running-from-police-can-be-deadly/>. [63]
- Amnesty International (2018), « *On ne me disait jamais pourquoi* » : *Restrictions arbitraires de la liberté de circulation en Tunisie*. [73]
- Article 19 (2021), *The Global Expression Report 2021: The State of Freedom of Expression around the World*, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/A19-GxR-2021-FINAL.pdf>. [44]
- ASF; LTDH; OCTT; OMCT (2020), *Rapport alternatif pour l'examen du VIème rapport périodique de la Tunisie par le Comité des droits de l'homme*, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/TUN/INT\\_CCPR\\_CSS\\_TUN\\_41543\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/TUN/INT_CCPR_CSS_TUN_41543_E.pdf). [76]
- Avocats sans frontières (2021), *Rapport conjoint de plaidoyer : Violences policières et criminalisation des activistes et des défenseur.e.s des droits humains*, <https://www.asf.be/wp-content/uploads/2021/03/RAPPORT-CONJOINT-DE-PLAIDOYER-VIOLENCES-POLICIERES-ET-CRIMINALISATION-DES-ACTIVISTES-ET-DES-DEFENSEUR.E.S-DES-DROITS-HUMAINS.pdf>. [60]
- Avocats sans frontières (2014), *L'état de l'aide légale en Tunisie*, [https://asf.be/wp-content/uploads/2014/06/ASF\\_Tunisie\\_EtudeAideLe%cc%81gale\\_2014\\_6.pdf](https://asf.be/wp-content/uploads/2014/06/ASF_Tunisie_EtudeAideLe%cc%81gale_2014_6.pdf). [39]

- Boussen, Z. (2021), *La Révolution inachevée : Les abus policiers au cœur de la célébration des dix ans de la révolution tunisienne*, [https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab\\_Reform\\_Initiative\\_fr\\_la-revolution-inachevee-les-abus-policiers-au-coeur-de-la-celebration-des-dix-ans-de-la-revolution-tunisienne\\_19207.pdf?ver=6baa0c0dc26d1ec18d92dbbbd13ad712](https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_fr_la-revolution-inachevee-les-abus-policiers-au-coeur-de-la-celebration-des-dix-ans-de-la-revolution-tunisienne_19207.pdf?ver=6baa0c0dc26d1ec18d92dbbbd13ad712). [59]
- Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en Tunisie (2021), *Le Bureau du HCDH en Tunisie est très préoccupé par la persistance d'allégations de graves violations des droits de l'homme commises par les forces de sécurité intérieure*, [https://www.onu-tn.org/Publications/Communiques-presse/333\\_Le\\_Bureau\\_du\\_HCDH\\_en\\_Tunisie\\_est\\_tres\\_preoccupe\\_par\\_la\\_persistance\\_dall%C3%A9gations\\_de\\_graves\\_violations\\_des\\_droits\\_de\\_lhomme\\_commises\\_par\\_les\\_forces\\_de\\_securite\\_interieure](https://www.onu-tn.org/Publications/Communiques-presse/333_Le_Bureau_du_HCDH_en_Tunisie_est_tres_preoccupe_par_la_persistance_dall%C3%A9gations_de_graves_violations_des_droits_de_lhomme_commises_par_les_forces_de_securite_interieure) (consulté le 4 août 2021). [62]
- Business News (2021), « La dissolution du Parlement est possible à une condition, selon Wahid Ferchichi », *Business News*, <https://www.businessnews.com.tn/la-dissolution-du-parlement-est-possible-a-une-condition-selon-wahid-ferii,534,113016,3>. [88]
- Citizen's Panel (2021), *Citizens' Panel on the Freedom of Expression - Final Report Qualitative Assessment of the Possibilities for Civil Society to Operate in Finland*, [https://avoinhallinto.fi/assets/files/2021/03/Citizens\\_Panel\\_on\\_the\\_Freedom\\_of\\_Expression-Final\\_Report.pdf](https://avoinhallinto.fi/assets/files/2021/03/Citizens_Panel_on_the_Freedom_of_Expression-Final_Report.pdf). [50]
- Colibe (2018), *Rapport de la Commission des libertés individuelles et de l'égalité*. [72]
- Comité des droits de l'homme (2020), *Observation générale no 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (art. 21)*, Nations Unies. [10]
- Comité des droits de l'homme (2011), *Observation générale no 34 relative à l'article 19*, <https://undocs.org/fr/CCPR/C/GC/34>. [15]
- Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales (2020), *Rapport national sur les droits de l'homme 2016-2019*, <http://www.csdhlf.tn/wp-content/uploads/2020/12/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A-%D9%84%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86-2016-2019.pdf>. [27]
- Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales (s.d.), *Site officiel*, <http://www.csdhlf.tn/budget-de-la-comite/?lang=fr> (consulté le 12 juillet 2021). [28]
- Conseil de l'Europe (2014), *Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d'alerte*, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ead](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ead). [18]
- Democracy Reporting International (2021), *12ème édition du rapport semestriel sur la mise en oeuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique*, <https://democracy-reporting.org/uploads/publication/15174/document/web-fr-rapport-sesestriel-2021-03-6102b323079e1.pdf>. [33]

- Directinfo (2021), « Tunisie : L'organisation I watch "préoccupée" par la poursuite de la fermeture des locaux de l'INLUCC », *Directinfo*, <https://directinfo.webmanagercenter.com/2021/08/25/tunisie-lorganisation-i-watch-preoccupee-par-la-poursuite-de-la-fermeture-des-locaux-de-linlucc/>. [65]
- Elleuch, M. (2021), *Tunisia: From a police state to a state of police unions?*, <https://english.legal-agenda.com/tunisia-from-a-police-state-to-a-state-of-police-unions/> (consulté le 24 août 2021). [61]
- Emmerson, B. (2018), *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, A/HRC/40/52/Add.1*, Nations Unies, <https://undocs.org/fr/A/HRC/40/52/Add.1>. [75]
- Ferchichi, W. (2021), *Dix ans de législation dans le domaine des libertés : Etat des lieux et défis futurs*, ADLI, <https://adlitrn.org/download/dix-ans-de-legislation-dans-le-domaine-des-libertes/>. [1]
- FTDES (2021), *Rapport janvier 2021 des mouvements sociaux, suicides, violences et migrations*, <https://ftdes.net/rapports/fr.janvier2021.pdf>. [58]
- Gouvernement du Canada (2016), *Consultation sur la sécurité nationale*, <https://www.canada.ca/fr/services/defense/securitenationale/consultation-securite-nationale.html> (consulté le 23 juillet 2021). [77]
- Grewal, S. et Z. White (2021), *Expert Q&A - Executing Orders or Eroding Democracy? The Role of Tunisia's Military in Kais Saïed's Power Grab*, [https://pomed.org/wp-content/uploads/2021/12/2021\\_12\\_01\\_Grewal\\_Tunisia\\_QA.pdf](https://pomed.org/wp-content/uploads/2021/12/2021_12_01_Grewal_Tunisia_QA.pdf) (consulté le 10 décembre 2021). [54]
- Griffen, S. (2017), *Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A comparative Study*, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/303181.pdf>. [47]
- Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2022), *Press briefing notes on Tunisia*, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=28018&LangID=E> (consulté le 16 janvier 2022). [96]
- Human Rights Watch (2021), *Tunisie : La confiscation des pouvoirs par le président menace les droits*, <https://www.hrw.org/fr/news/2021/07/27/tunisie-la-confiscation-des-pouvoirs-par-le-president-menace-les-droits> (consulté le 13 octobre 2021). [90]
- Human Rights Watch (2019), *Tunisie : Des blogueurs détenus pour avoir critiqué des représentants de l'État. Les arrestations et inculpations poussent à l'autocensure*, <https://www.hrw.org/fr/news/2019/01/25/tunisie-des-blogueurs-detenus-pour-avoir-critique-des-representants-de-letat> (consulté le 19 juillet 2021). [46]
- Human Rights Watch (2019), *Tunisie : Poursuivis en justice pour des commentaires sur les réseaux sociaux*, <https://www.hrw.org/fr/news/2019/10/15/tunisie-poursuivis-en-justice-pour-des-commentaires-sur-les-reseaux-sociaux> (consulté le 5 octobre 2021). [45]
- Human Rights Watch (2018), « *You Say You Want a Lawyer? »: Tunisia's New Law on Detention, on Paper and in Practice*, [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/tunisia0618\\_web2.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/tunisia0618_web2.pdf). [41]

- Human Rights Watch (2017), *Tunisie : De victimes à accusé(e)s. L'accusation d'outrage à fonctionnaire utilisée comme représailles contre les citoyen(ne)s*, <https://www.hrw.org/fr/news/2017/07/04/tunisie-de-victimes-accusees> (consulté le 3 août 2021). [13]
- I Watch (2020), *Tackling the Culture of Secrecy in Tunisia*, <https://www.transparency.org/en/blog/tackling-the-culture-of-secrecy-in-tunisia> (consulté le 29 juillet 2021). [66]
- Inkyfada (2021), *En chiffres. Arrestations arbitraires, violences... Un mois de manifestations réprimées*, <https://inkyfada.com/fr/2021/03/03/arrestations-violences-manifestations-tunisie/> (consulté le 30 juillet 2021). [42]
- Inkyfada (2021), *Moteur de recherche des décrets présidentiels émis depuis le 25 juillet*, <https://inkyfada.com/fr/2021/09/22/moteur-recherche-decrets-presidentiels-kais-saied-25-juillet-tunisie/> (consulté le 13 octobre 2021). [91]
- Inkyfada (2015), « Projet de loi de protection des forces armées : Protection ou immunité ? », *Inkyfada*, <https://inkyfada.com/fr/2015/06/09/projet-de-loi-repression-des-atteintes-aux-forces-armees/> (consulté le 12 juillet 2021). [69]
- Jelassi, M. (2020), « Covid-19 en Tunisie : Abus de pouvoir et arbitraire policier », *Nawaat*, <https://nawaat.org/2020/04/23/covid-19-en-tunisie-abus-de-pouvoir-et-arbitraire-policier/>. [82]
- Jouini, Y. (2020), *Les femmes en Tunisie : Premières victimes de la haine sur internet*, <https://fr.globalvoices.org/2020/05/30/251040/>. [49]
- Kapitalis (2021), *Tunis : Des journalistes de la chaîne nationale Watania agressés par des manifestants anti-Saïed*, <http://kapitalis.com/tunisie/2021/10/10/tunis-des-journalistes-de-la-chaîne-nationale-watania-agresses-par-des-manifestants-anti-saied/> (consulté le 11 octobre 2021). [94]
- Kaye, D. (2015), *Rapport établi par le Rapporteur spécial sur la promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/70/361*. [16]
- La Presse (2021), *Inlucc | Lanceurs d'alertes et dénonciateurs : Le processus de protection pointé du doigt*, <https://lapresse.tn/89872/inlucc-lanceurs-dalertes-et-denonciateurs-le-processus-de-protection-pointe-du-doigt/> (consulté le 30 juillet 2021). [64]
- Lafrance, C. (2020), « Tunisie : Entre les citoyens et la police, la défiance persiste », *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com/1094163/politique/tunisie-entre-les-citoyens-et-la-police-la-defiance-persiste/> (consulté le 25 août 2021). [67]
- McGonagle, T. (2016), *Freedom of Expression and Defamation. A study of the Case Law of the European Court of Human Rights*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b>. [48]
- Ministère de la Justice (2015), *Plan d'action : Réforme du système judiciaire et pénitentiaire 2015-2019*. [35]
- Ministère de la Justice (2013), *Consultation nationale sur la réforme de la justice en Tunisie*, [https://www.justice.gov.tn/fileadmin/medias/pdf/Documents\\_reforme\\_de\\_la\\_justice/Rapport\\_CN\\_justice\\_version\\_francais.pdf](https://www.justice.gov.tn/fileadmin/medias/pdf/Documents_reforme_de_la_justice/Rapport_CN_justice_version_francais.pdf). [36]

- Mo Ibrahim Foundation (2021), *2020 Ibrahim Index of African Governance – Index Report*, [43]  
<https://mo.ibrahim.foundation/iiag>.
- Mosaïque FM (2021), *Trois anciens conseillers assignés à résidence*, [87]  
<https://www.mosaïquefm.net/fr/actualite-national-tunisie/946359/trois-anciens-conseillers-assignes-a-residence> (consulté le 13 octobre 2021).
- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space : Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, Éditions OCDE, Paris, [22]  
<https://doi.org/10.1787/d234e975-en>.
- OCDE (2021), *Civic Space Scan of Finland*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, [51]  
<https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>.
- OCDE (2020), *Civic Space Scan Analytical Framework in the Area of Open Government*, [30]  
 GOV/PGC/OG(2020)6, OCDE, Paris.
- OMCT (2019), *Être S : L'arbitraire des mesures de contrôle administratif en Tunisie*, [http://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2019/12/Etre-S\\_Rapport\\_FR.pdf](http://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2019/12/Etre-S_Rapport_FR.pdf). [74]
- Orentlicher, D. (2005), *Rapport de l'expert indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité*, <https://undocs.org/fr/E/CN.4/2005/102/Add.1>. [56]
- Présidence de la République (2021), « Décret présidentiel n° 2021-108 du 20 août 2021, portant cessation de fonctions du secrétaire général de l'Instance nationale de lutte contre la corruption », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 75, p. 2058. [86]
- Présidence de la République (2021), « Décret présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 86, pp. 2196 - 2198. [89]
- Présidence de la République (2021), « Décret présidentiel n° 2021-69 du 26 juillet 2021, portant cessation des fonctions du chef de gouvernement et de membres du Gouvernement », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 64, p. 1984. [83]
- Présidence de la République (2021), « Décret présidentiel n° 2021-72 du 27 juillet 2021, portant cessation de fonctions du secrétaire général du gouvernement », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 65, p. 1993. [85]
- Présidence de la République (2021), « Décret présidentiel n° 2021-80 du 29 juillet 2021, relatif à la suspension des compétences de l'Assemblée des représentants du peuple », *Journal officiel de la République tunisienne* 64, p. 2004. [84]
- Présidence de la République (2020), « Décret présidentiel n° 2020-24 du 18 mars 2020, instaurant le couvre-feu sur tout le territoire de la République », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 23, p. 750, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104750>. [78]
- Présidence de la République (2020), « Décret présidentiel n° 2020-28 du 22 mars 2020, limitant la circulation des personnes et les rassemblements hors horaires du couvre-feu », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 24, p. 762, <https://legislation-securite.tn/law/104751>. [79]
- Présidence de la République (2017), « Décret présidentiel n° 2017-111 du 13 août 2017, portant nomination de membres de la commission des libertés individuelles et de l'égalité », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 65, p. 2613, <https://legislation-securite.tn/law/56328>. [71]

- Présidence de la République (1991), « Décret n° 91-54 relatif au Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 3, p. 40. [24]
- Présidence du gouvernement (2020), « Décret gouvernemental n° 2019-1196 du 24 décembre 2019, portant création d'un Comité national pour l'harmonisation des textes juridiques relatifs aux droits de l'homme avec les dispositions de la Constitution et avec les conventions internationales », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 1, pp. 5 - 7, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104703>. [70]
- Présidence du gouvernement (2020), « Décret-loi du chef du gouvernement n° 2020-9 du 17 avril 2020, relatif à la répression de la violation du couvre-feu, de la limitation de circulation, du confinement total », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 33, pp. 798 - 800, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104794>. [80]
- Présidence du gouvernement (2018), *Projet de loi organique n° 2018/91 relatif à l'organisation de l'état d'urgence*, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104437>. [20]
- Présidence du gouvernement (2016), « Décret gouvernemental n° 2016-465 du 11 avril 2016, portant création du ministère de la Relation avec les instances constitutionnelles et la société civile et des Droits de l'Homme et fixant ses compétences et ses attributions », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 30, pp. 1186 - 1188, <https://legislation-securite.tn/fr/law/45698>. [29]
- Présidence du gouvernement (2015), *Projet de loi n°2015/25 relatif à la répression des atteintes contre les forces armées*, <https://legislation-securite.tn/fr/law/54196>. [68]
- Président de la Commission de Venise dans Ben Saïd, K. (2021), « Exclusif - Gianni Buquicchio, président de la Commission de Venise à La Presse : « Le décret 117 ne respecte pas les principes de l'état d'urgence démocratique » », *La Presse*, <https://lapresse.tn/111273/exclusif-gianni-buquicchio-president-de-la-commission-de-venise-a-la-presse-le-decret-117-ne-respecte-pas-les-principes-dun-etat-durgence-democratique/>. [97]
- Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats (2015), *Rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats*. [34]
- Reporters sans frontières (2021), *Tunisie : Neuf journalistes victimes de violences policières en marge d'une manifestation*, <https://rsf.org/fr/actualites/tunise-neuf-journalistes-victimes-de-violences-policieres-en-marge-dune-manifestation> (consulté le 6 octobre 2021). [93]
- République tunisienne (2020), « Loi n° 2020-19 du 12 avril 2020, habilitant le chef du gouvernement à prendre des décrets-lois dans l'objectif de faire face aux répercussions de la propagation du Coronavirus (Covid-19) », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 31, pp. 762 - 763, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104786>. [23]
- République tunisienne (2018), « Loi organique n° 2018-50 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 86, pp. 3582 - 3583, [http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX\\_3632-13-NSCeyfzhOJ/RechercheTexte/SYNC\\_144693314](http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX_3632-13-NSCeyfzhOJ/RechercheTexte/SYNC_144693314). [8]

- République tunisienne (2018), « Loi organique n° 2018-51 du 29 octobre 2018, relative à l'Instance des Droits de l'Homme », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 89, pp. 3774 - 3781, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104424>. [31]
- République tunisienne (2017), « Loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017, relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 20, pp. 940 - 944, <https://legislation-securite.tn/fr/law/55295>. [17]
- République tunisienne (2016), « Loi n° 2016-5 du 16 février 2016, modifiant et complétant certaines dispositions du Code de procédure pénale », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 15, pp. 487 - 489, <https://legislation-securite.tn/law/45564>. [40]
- République tunisienne (2015), « Loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent », *Journal Officiel de la République Tunisienne* 63, pp. 1735 - 1761, <https://legislation-securite.tn/law/44992>. [7]
- République tunisienne (2015), « Loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 98, pp. 2926 - 2933, <https://legislation-securite.tn/law/45492>. [32]
- République tunisienne (2014), *Constitution de la République tunisienne*, Imprimerie officielle de la République tunisienne, [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution\\_fr.pdf](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution_fr.pdf). [2]
- République tunisienne (2011), « Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 74, pp. 1977 - 1982, <https://www.acm.gov.tn/upload/1410083987.pdf>. [12]
- République tunisienne (2011), « Décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition », *Journal Officiel de la République Tunisienne*, vol. 84, pp. 2419 - 2429, <https://legislation-securite.tn/law/45850>. [3]
- République tunisienne (2008), « Loi n° 2008-37 du 16 juin 2008, relative au Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 37, pp. 1923 - 1924, <https://legislation-securite.tn/fr/law/41922>. [26]
- République tunisienne (2007), « Loi n° 2007-27 du 7 mai 2007, modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2002-52 du 3 juin 2002 relative à l'octroi de l'aide judiciaire », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 32, p. 1532, <https://legislation-securite.tn/fr/law/105047>. [38]
- République tunisienne (2002), « Loi n° 2002-52 du 3 juin 2002, relative à l'octroi de l'aide judiciaire », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 46, pp. 1316 - 1318, <https://legislation-securite.tn/fr/law/44288>. [37]
- République tunisienne (2001), *Code des télécommunications*, Imprimerie officielle de la République tunisienne, <https://www.mtc.gov.tn/index.php?id=125>. [5]
- République tunisienne (1982), « Loi n° 82-70 du 6 août 1982 portant statut général des forces de sécurité intérieure », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 54, pp. 1698 - 1708. [55]
- République tunisienne (1978), « Décret n° 78-50 du 26 janvier 1978, réglementant l'état d'urgence », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 7, p. 210, <https://legislation-securite.tn/fr/law/41237>. [19]

- République tunisienne (1969), « Loi n° 69-4 du 24 janvier 1969 réglementant les réunions publiques, cortèges, défilés, manifestations et attroupements », *Journal officiel de la République tunisienne*, <https://legislation-securite.tn/sites/default/files/lois/Loi%20n%C2%B0%2069-4%20du%2024%20Janvier%201969%20%28Fr%29.pdf>. [9]
- République tunisienne (1957), *Code de la justice militaire et textes annexés*, Imprimerie officielle de la République tunisienne, <https://www.droit-afrique.com/uploads/Tunisie-Code-2017-justice-militaire.pdf>. [6]
- République tunisienne (1913), *Code pénal*, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, <https://legislation-securite.tn/fr/law/43760>. [4]
- Résolution 48/134 de l'Assemblée générale (1993), *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris)*, <https://undocs.org/fr/A/RES/48/134>. [25]
- SNJT (2021), *Communiqué commun*, <http://snjt.org/2021/09/08/%d8%a8%d9%8a%d8%a7%d9%86-%d9%85%d8%b4%d8%aa%d8%b1%d9%83/> (consulté le 26 octobre 2021). [95]
- V-Dem (2020), *Variable Graph*, [https://www.v-dem.net/data\\_analysis/VariableGraph/](https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/) (consulté le 12 janvier 2022). [57]
- Voule, C. (2019), *Visite en Tunisie : Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association*, <https://undocs.org/fr/A/HRC/41/41/Add.3>. [11]

## Notes

<sup>1</sup> La Tunisie a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1969, ainsi que son premier protocole facultatif en 2011. La Tunisie est également partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples depuis 1983. Par ailleurs, la Tunisie a signé, mais n'a pas ratifié, la Charte arabe des droits de l'homme.

<sup>2</sup> Ce décret-loi a par la suite été abrogé et remplacé par la loi organique n° 2016-22 relative au droit d'accès à l'information, voir Chapitre 4.

<sup>3</sup> Entretiens avec les services de la Présidence du gouvernement en charge de la relation avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme, 7 mai 2021 et 18 mai 2021.

<sup>4</sup> Il est à noter que le décret-loi n° 2011-115 a été adopté avant la Constitution.

<sup>5</sup> Article premier du décret-loi n° 2011-115.

<sup>6</sup> D'après l'article 246 du Code pénal, il y a calomnie lorsque 1) le fait diffamatoire a été judiciairement déclaré non établi ; et que 2) le prévenu ne peut rapporter la preuve dudit fait dans le cas où la loi l'y autorise.

<sup>7</sup> Loi n° 2001-1 du 15 janvier 2001 portant promulgation du Code des télécommunications.

<sup>8</sup> Loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent.

<sup>9</sup> Ces droits sont énoncés au paragraphe 7 de l'article 5 du Code pénal.

<sup>10</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Il s'agit du décret gouvernemental n° 2019-1123 du 9 décembre 2019, portant fixation des conditions et des procédures d'octroi des incitations en matière de prévention de la corruption, et du décret gouvernemental n° 2019-1124 du 9 décembre 2019, portant fixation des mécanismes, des modalités et des critères d'attribution d'une récompense pécuniaire aux lanceurs d'alerte.

<sup>14</sup> L'état d'urgence a été proclamé par le président Béji Caïd Essebsi à travers le décret présidentiel n° 2015-251 du 24 novembre 2015.

<sup>15</sup> La Tunisie a par ailleurs également connu plusieurs périodes sous état d'urgence en 2012, 2013 et 2014, avec quelques interruptions.

<sup>16</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.

<sup>17</sup> Entretien avec un membre du Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 11 mai 2021.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Entretien avec la Direction des relations avec les instances constitutionnelles, Présidence du gouvernement, 22 mars 2021 ; table ronde avec des associations œuvrant dans le domaine des droits humains, 26 mai 2021.

<sup>22</sup> Entretien avec un ancien membre du Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 11 mai 2021.

<sup>23</sup> Dialogue parlementaire avec l'Instance nationale de prévention de la torture, avril 2021, consultable ici : <https://majles.marsad.tn/ar/event/2021/04/16/09/plenary>.

<sup>24</sup> Entretiens avec plusieurs instances indépendantes, mai, juin et novembre 2021.

- <sup>25</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.
- <sup>26</sup> Décret présidentiel n° 2020-28 du 22 mars 2020, limitant la circulation des personnes et les rassemblements hors horaires du couvre-feu.
- <sup>27</sup> Entretien avec les services de la Présidence du gouvernement en charge des droits de l'homme, 7 mai 2021.
- <sup>28</sup> Séance plénière de dialogue de l'ARP avec la ministre de la Justice par intérim, 20 mai 2021, consultable ici : [https://majles.marsad.tn/ar/event/2021/05/20/09/dialogue\\_session](https://majles.marsad.tn/ar/event/2021/05/20/09/dialogue_session).
- <sup>29</sup> Entretien avec le ministère de la Justice, 3 décembre 2021.
- <sup>30</sup> Ibid.
- <sup>31</sup> Entretien avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en Tunisie, 20 mai 2021 ; table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.
- <sup>32</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.
- <sup>33</sup> Entretien avec le ministère de la Justice, 3 décembre 2021.
- <sup>34</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.
- <sup>35</sup> Ibid.
- <sup>36</sup> Ibid.
- <sup>37</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Reznik v. Russia*, no. 4977/05, jugement du 4 avril 2013, par. 45.
- <sup>38</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.
- <sup>39</sup> Le calcul effectué par le Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux (FTDES) pour estimer le nombre de mouvements de protestation s'appuie sur la méthodologie suivante : l'unicité d'un mouvement est définie par un mode d'action, un lieu et une journée ; une protestation se déroulant dans plusieurs lieux sera comptabilisée comme étant plusieurs mouvements ; un mouvement ayant lieu sur plusieurs jours sera comptabilisé chaque jour ; une protestation utilisant différentes modes d'action sera comptabilisée une fois pour chaque action (FTDES, 2021<sup>[58]</sup>).
- <sup>40</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.
- <sup>41</sup> Ibid.
- <sup>42</sup> Entretien avec un ancien membre du Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 11 mai 2021.
- <sup>43</sup> Entretien avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits humains en Tunisie, 20 mai 2021.
- <sup>44</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.

<sup>45</sup> Entretien avec une organisation de défense des droits, 6 mai 2021.

<sup>46</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Entretien avec le ministère de la Justice, 3 décembre 2021.

<sup>49</sup> Entretien avec les services de la Présidence du gouvernement en charge des droits de l'homme, 7 mai 2021 ; table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.

# **4** Les droits et libertés numériques et des médias en Tunisie

---

Ce chapitre explore la relation et l'impact de la liberté des médias et du pluralisme, ainsi que des droits numériques, sur l'espace civique en Tunisie. Il s'intéresse également à l'accès à l'information, la collecte et la protection des données à caractère personnel, et à leur relation à l'espace civique.

---

## 4.1. Introduction

La situation de la liberté de la presse en Tunisie a connu un changement drastique depuis la révolution. Alors qu'il s'agissait d'un secteur auparavant étroitement contrôlé par l'État, le nouveau contexte a permis l'avènement de la liberté d'expression et d'un nombre important de nouveaux acteurs dans le champ médiatique (Chouikha, 2013<sup>[1]</sup>). L'abolition, au lendemain de la révolution, de l'Agence tunisienne pour la communication extérieure (ATCE),<sup>1</sup> l'abrogation du Code de la presse de 1975, et l'adoption des décrets-lois n° 2011-115 et n° 2011-116 ont fortement contribué à la libéralisation rapide du secteur. Le nouveau cadre légal a également permis la mise en place d'une autorité régulatrice indépendante du secteur de l'audiovisuel, qui illustre la volonté réelle des législateurs d'instaurer les mécanismes de contrôle nécessaires, afin d'assurer l'indépendance et le pluralisme des médias et de limiter l'interférence des intérêts politiques, à contre-courant des pratiques d'avant la révolution. En plus du développement d'un pluralisme dans la presse tunisienne, ce nouveau cadre a également permis l'éclosion de médias engagés et indépendants, qui participent directement à faire vivre l'espace civique, à animer le débat citoyen et à renforcer le principe de redevabilité des pouvoirs publics. La liberté d'expression et des médias est sans doute un des principaux acquis de la révolution tunisienne.

Si ces nombreuses avancées en un temps réduit ont été soulignées à maintes reprises, la Tunisie constituant une exception dans son ensemble régional, des défis demeurent. En effet, face à une ouverture rapide après des années de contrôle étatique, le secteur de la presse n'a pas encore su se restructurer à travers une véritable politique publique des médias, et notamment mettre en place un nouveau modèle économique de nature à assurer sa pérennité dans un contexte mondial de transformation du secteur en partie imputable à la transition numérique. La question de la prégnance ou de la résurgence des intérêts politiques dans le secteur de l'audiovisuel, mis en avant par les schémas de propriété, représente également un défi important pour la protection et la promotion de l'espace civique. Enfin, les entretiens et les données semblent montrer une certaine dégradation du climat de la liberté de la presse au cours des dernières années, notamment à travers une violence – verbale ou physique – accrue à l'encontre des journalistes, des réticences à adopter pleinement le principe de transparence et d'accès à l'information, ou encore un nombre croissant de poursuites de journalistes sur la base du Code pénal.

Dans le domaine des droits et libertés numériques, la Tunisie a également hérité d'un lourd passé de surveillance des réseaux de télécommunications et de censure du contenu sur Internet. La révolution a, là encore, représenté un tournant, et les Tunisiens et Tunisiennes jouissent aujourd'hui d'un Internet libre de censure, accessible à des prix abordables, et s'appuyant par ailleurs sur des infrastructures solides. Cependant, la révision du cadre légal relatif à la protection des données personnelles demeure un enjeu important pour la pleine consécration des droits et libertés numériques en Tunisie.

## 4.2. Le cadre légal de la liberté de la presse et des droits numériques en Tunisie

### 4.2.1. La liberté de la presse

#### *La presse écrite et électronique*

Comme évoqué dans le Chapitre 3, la liberté d'expression et de la presse est garantie à l'article 31 de la Constitution du 27 janvier 2014, et inclut les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication, sans contrôle préalable (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>).

La liberté de la presse est régie par le décret-loi n° 2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition, élaboré sous l'égide de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, entré en vigueur en octobre 2012. D'après les observateurs, ce texte représente une avancée majeure vers la consécration

de la liberté de la presse (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup> ; Reporters sans frontières, 2012<sup>[4]</sup>). Il vient remplacer le Code de la presse de 1975, considéré comme un cadre légal limitant de manière importante cette liberté, qui prévoyait notamment un régime strict de dépôt légal des œuvres et publications avant distribution, ainsi que des peines de prison pour les faits de diffamation ou l'offense au président de la République, malgré plusieurs vagues de modifications et d'amendements depuis sa mise en place (République tunisienne, 1975<sup>[5]</sup>).

En plus de garantir et définir la liberté d'expression,<sup>2</sup> le décret-loi institue un certain nombre d'infractions par voie de presse, telles que l'incitation à commettre des crimes, à la haine et à la discrimination – passibles de peine de prison –, ainsi que l'atteinte aux cultes religieux autorisés, la diffamation, l'injure et la publication de fausses nouvelles – passibles d'amendes – (voir Chapitre 3) (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>). Il définit de manière précise le journaliste comme « toute personne titulaire au moins d'une licence ou d'un diplôme équivalent et dont l'activité principale et régulière consiste à recueillir et à publier les nouvelles, les informations, les opinions et les idées et à les transmettre au public, dans une ou plusieurs entreprises de presse quotidienne ou périodique, dans des agences d'information ou dans une ou plusieurs entreprises de communication audiovisuelle ou électronique, à la condition d'en tirer le principal de ses ressources » (article 7) (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>). Cette définition exclut de fait les blogueurs et journalistes citoyens ne détenant pas de carte de presse du champ d'application du décret-loi n° 2011-115, et les prive notamment de certaines des garanties et protections octroyées aux journalistes professionnels.<sup>3</sup> En outre, il convient de veiller à ce que l'existence d'une définition précise, notamment l'exigence d'un diplôme, ne constitue un critère d'exclusion. À ce titre, **les autorités pourraient mener une réflexion autour de la manière de garantir une protection adéquate à l'ensemble des acteurs exerçant une mission d'information, indépendamment de leur statut de journalistes**. Le décret-loi met également en place les conditions d'attribution de la carte nationale de presse par une commission indépendante.

L'article 11 garantit la protection des sources des journalistes, qui ne peut être remise en cause que sur autorisation d'un juge judiciaire et sous réserve que les informations en question soient relatives à des infractions présentant un risque grave pour l'intégrité physique d'autrui, que leur divulgation soit nécessaire pour prévenir la commission de telles infractions et qu'elles soient du type d'informations ne pouvant être obtenues par tout autre moyen (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>). Par ailleurs, au titre de l'article 37 de la loi organique n° 2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent, les journalistes sont habilités à protéger la confidentialité des informations auxquelles ils ont eu accès dans l'exercice de leur mission et sont exemptés des poursuites pénales prévues pour quiconque s'abstient de signaler aux autorités compétentes les faits, les informations ou les renseignements concernant la commission des infractions terroristes ou leur éventuelle commission (République tunisienne, 2015<sup>[6]</sup>).

La section 3 du décret-loi n° 2011-115 instaure également des règles relatives à la transparence des publications, qui ont l'obligation de rendre apparentes certaines informations, telles que le nom de la personne physique propriétaire du journal si celui-ci ne dispose pas de la personnalité morale, la forme de l'établissement, sa raison sociale, son capital, son siège social, le nom de son représentant légal, les noms des trois principaux associés dans le cas où cet établissement est érigé en personne morale, les noms du directeur responsable et du directeur de rédaction, ou encore le nombre de tirages. Par ailleurs, seules les personnes disposant de la nationalité tunisienne et âgées de 30 ans au moins peuvent être désignées comme directeur responsable et directeur de rédaction, une disposition qui ne contrevient pas aux standards internationaux mais qui peut être de nature à limiter la libre circulation des idées (Reporters sans frontières, 2012<sup>[4]</sup>). Le décret-loi n° 2011-115 contient par ailleurs des dispositions visant à limiter la concentration de la propriété des médias. Au titre de l'article 33, une seule personne physique ou morale ne peut posséder, administrer, contrôler ou publier qu'un maximum de deux périodiques d'information publique et généraliste, ou 30 % du tirage total dans cette catégorie (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>). L'article 20 met en place un nombre minimum de journalistes professionnels devant être employés à temps plein par les publications quotidiennes et hebdomadaires, ainsi qu'une amende en cas de contravention à ces règles.

Dans le secteur de la presse écrite, papier comme numérique, la création d'un média ne nécessite pas d'autorisation et la création d'un « périodique » est soumise à un régime de simple déclaration du projet auprès du tribunal de première instance territorialement compétent (article 18) (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>). Le dossier de la déclaration comporte plusieurs documents permettant d'identifier le type de média, sa ligne éditoriale, le ou les propriétaires, le capital social, ainsi que les moyens humains et techniques utilisés. Par ailleurs, la définition de « périodique » donnée à l'article 2 laisse penser que les médias en ligne ne sont pas nécessairement soumis à cette obligation de déclaration, mais le décret-loi demeure imprécis à cet égard.

### *La communication audiovisuelle*

La communication audiovisuelle est quant à elle régie par le décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, qui met également en place la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA) – l'instance provisoire de régulation du secteur de l'audiovisuel, qui a vocation à être remplacée par l'Instance de la communication audiovisuelle, prévue à l'article 127 de la Constitution du 27 janvier 2014 (voir Section 4.3.1) (République tunisienne, 2011<sup>[7]</sup>). Ce décret-loi, en ligne avec les standards internationaux et propice à la liberté des médias, garantit la liberté de communication audiovisuelle (article 3), ainsi que le droit de tout citoyen à l'accès à l'information et à la communication audiovisuelle (article 4) (République tunisienne, 2011<sup>[7]</sup>). Il met également en place un certain nombre de principes constituant le socle de l'exercice de ces libertés, dont le respect des conventions et pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés publiques, la liberté d'expression, l'égalité, le pluralisme d'expression des idées et opinions, l'objectivité et la transparence – soumises au respect de la dignité de l'individu et de la vie privée, de la liberté de croyance –, ainsi que la protection de l'enfance, de la sécurité nationale, de l'ordre public et de la santé publique. La mise en place d'un média audiovisuel est quant à elle soumise à l'octroi d'une licence par la HAICA et doit répondre au cahier des charges mis en place par cette dernière. Celui-ci dispose notamment qu'une même personne ne peut posséder qu'une chaîne de télévision et une station de radio à la fois. Par ailleurs, l'article 9 du cahier des charges de la HAICA interdit le cumul de responsabilités dans un parti politique et de propriétaires de médias audiovisuels (HAICA, 2014<sup>[8]</sup>).

Le décret-loi reconnaît aussi l'existence juridique des médias associatifs, qu'il définit comme des « établissements contrôlés ou gérés par des organisations ou associations à but non lucratif, qui exercent sur des bases non lucratives et diffusent des programmes destinés à des catégories sociales bien déterminées, et expriment leurs soucis et besoins spécifiques » (article 2) (République tunisienne, 2011<sup>[7]</sup>).

Par ailleurs, la question de la révision du cadre légal relatif à la liberté de communication audiovisuelle a fait l'objet de débats au cours des dernières années (voir Encadré 4.1).

#### **Encadré 4.1. L'enjeu de la réforme du cadre légal relatif à la liberté de communication audiovisuelle**

Conformément à la Constitution du 27 janvier 2014, une loi organique est nécessaire afin de mettre en place l'Instance de la communication audiovisuelle (ICA), prévue à l'article 127 et ayant vocation à remplacer la HAICA.

L'article 127 de la Constitution dispose ce qui suit :

*L'Instance de la communication audiovisuelle est chargée de la régulation et du développement du secteur de la communication audiovisuelle, elle veille à garantir la liberté d'expression et d'information, et à garantir une information pluraliste et intègre. L'Instance dispose d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence. Elle est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à ce domaine. L'Instance est composée de neuf membres indépendants, neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans. (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>)*

L'article 125 de la Constitution relatif aux autorités constitutionnelles indépendantes définit le mode de nomination des membres des instances, qui se fait à la majorité renforcée à l'ARP et qui doit s'appliquer à la future ICA. Ce mode de nomination diffère de celui des membres de la HAICA, puisqu'il ne prévoit pas expressément la participation d'organismes représentatifs du secteur dans ce processus.

#### **Un premier projet de loi proposé par le gouvernement en 2017**

Un premier projet de loi n° 2017/97 a été déposé par le gouvernement à l'ARP en 2017, et avait alors rencontré une opposition importante de la part d'OSC (Marsad Majlis, 2017<sup>[9]</sup> ; Article 19, 2017<sup>[10]</sup>). Celles-ci mettaient en avant l'absence de consultation par le gouvernement dans le cadre de l'élaboration du projet, une restriction importante des prérogatives de l'instance par rapport aux prérogatives actuelles de la HAICA, le manque de clarté sur son rôle en matière d'octroi des licences, de contrôle dans le cadre des campagnes électorales et de pouvoir de sanction, l'absence de pouvoirs de régulation sur la concentration et la transparence des structures de propriété des médias, ainsi que l'insuffisance des garanties relatives à l'autonomie financière et aux modalités de nomination et de révocation des membres de l'instance (Article 19, 2017<sup>[10]</sup>). Ce projet de loi n'a jamais été voté à l'ARP.

#### **Une proposition d'amendement controversée du décret-loi n° 2011-116**

Le 4 mai 2020, le parti Al Karama, avec le soutien des partis Qalb Tounes et Ennahdha, a présenté à l'ARP la proposition de loi organique n° 2020/34 relative à la modification du décret-loi n° 2011-116. Celle-ci a été adoptée le 8 juillet par la Commission des droits, des libertés et des relations extérieures. L'amendement proposé du décret-loi n° 2011-116 vise en particulier à modifier le mode de renouvellement de la composition de la HAICA, à travers l'élection de ses neuf membres par l'ARP à la majorité simple des voix. Il prévoit également de supprimer les licences, jusque-là obligatoires et octroyées par la HAICA, pour la création des chaînes de télévision et radio, pour les remplacer par une simple déclaration. La HAICA et les OSC – dont le Syndicat national des journalistes (SNJT) et la Fédération générale des médias – ont mis en garde contre les dangers que représente cette initiative, qui mettrait selon eux en péril les acquis constitutionnels en matière de liberté d'expression et d'information, ainsi que l'autonomie de l'autorité constitutionnelle (Webmanager Center, 2020<sup>[11]</sup>).

#### **Un second projet de loi soutenu par les OSC et la HAICA**

En mai 2020, le gouvernement a déposé à l'ARP un autre projet de loi : le projet de loi organique n° 2020/95 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et à l'organisation de l'Instance de la communication audiovisuelle et la détermination de ses compétences (Marsad Majlis, 2020<sup>[12]</sup>). Ce

projet de loi, qui disposait du soutien de la HAICA, du SNJT et du Syndicat général de l'information et la société civile – car répondant aux normes en vigueur dans les instances de régulation audiovisuelle en droit comparé –, visait à remplacer entièrement le décret-loi n° 2011-116.

En octobre 2020, le gouvernement a envoyé une correspondance à l'ARP, afin de retirer ce projet de loi organique, alors que les syndicats, les OSC et la HAICA appelaient à son examen en urgence, afin de pallier la proposition d'amendement portée par le parti Al Karama et citée plus haut. Face au mécontentement de la société civile, le gouvernement a déclaré que ce retrait était dû à une volonté de réviser la loi et de vérifier sa constitutionnalité avant de la présenter devant le Parlement. En réaction, le Bloc démocrate de l'ARP a déposé une proposition de loi, la proposition de loi n° 2020/125 (Democracy Reporting International, 2021<sup>[13]</sup> ; Marsad Majlis, 2020<sup>[14]</sup>).

Pour l'heure, aucun projet ou proposition relatif à la réforme du cadre légal relative à la liberté de communication audiovisuelle et la mise en place de l'instance n'a été adopté. Par ailleurs, l'adoption d'une nouvelle loi organique établissant l'ICA en remplacement de la HAICA, conformément aux dispositions constitutionnelles, semble nécessaire et préférable à une révision du décret-loi n° 2011-116, qui demeure un texte transitoire.

Sources : (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>) (Marsad Majlis, 2017<sup>[9]</sup>) (Article 19, 2017<sup>[10]</sup>) (Webmanager Center, 2020<sup>[11]</sup>) (Marsad Majlis, 2020<sup>[12]</sup>) (Democracy Reporting International, 2021<sup>[13]</sup>) (Marsad Majlis, 2020<sup>[14]</sup>).

#### 4.2.2. Le droit d'accès à l'information

Le droit d'accès à l'information est inscrit dans la Constitution tunisienne, en ligne avec les bonnes pratiques de plusieurs pays membres et partenaires de l'OCDE. L'article 32 prévoit en effet que « l'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information » et « œuvre à garantir le droit à l'accès aux réseaux de communication » (République tunisienne, 2014<sup>[2]</sup>).

Ce droit est consacré au profit des journalistes à l'article 10 du décret-loi n° 2011-115 relatif à la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition cité précédemment, qui stipule que « le journaliste, au même titre que tout citoyen, a un droit d'accès aux informations, nouvelles données, et statistiques, il a le droit d'en obtenir communication auprès de leurs différentes sources selon les conditions, modalités et procédures prévues par le décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, tel que modifié par le décret-loi n° 2011-54 du 11 juin 2011 »<sup>4</sup> (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>).

Pour traduire ces injonctions, le cadre légal et réglementaire constitue un facteur essentiel à l'ancrage et au maintien d'un environnement favorable à la pleine mise en œuvre du droit d'accès à l'information en Tunisie. La loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information établit un cadre ambitieux et particulièrement solide (République tunisienne, 2016<sup>[15]</sup>). À titre d'illustration, la Tunisie occupe la 14<sup>e</sup> place sur 134 pays dans le classement sur le droit d'accès à l'information élaboré par le *Centre for Law and Democracy*, qui évalue les cadres légaux et réglementaires relatifs à l'accès à l'information (Centre for Law and Democracy, 2021<sup>[16]</sup>). L'article 2 de la loi définit la large applicabilité de ce droit en Tunisie, en couvrant les branches exécutive, législative et judiciaire, et tous les niveaux de gouvernement, du central au local, y compris les instances indépendantes, les entreprises publiques, les entités privées gérant des fonds publics, etc. Le Chapitre 2 de la loi ouvre la voie à une ample publication proactive, alors que les Chapitres 6 et 7 créent de nouvelles responsabilités pour assurer la mise en œuvre du droit d'accès à l'information et son suivi (République tunisienne, 2016<sup>[15]</sup>). En outre, le principe de sa gratuité est établi dans le cadre légal, et les exceptions y sont clairement définies. La loi met également en place l'Instance nationale de l'accès à l'information (INAI), une instance indépendante, dotée de l'autonomie financière. Elle se compose d'un conseil de neuf membres assurant un mandat non renouvelable de six ans, et d'un secrétariat permanent. Les dispositions de la loi ont été complétées par

la circulaire n° 19 du 18 mai 2018 du chef du gouvernement (Chef du gouvernement, 2018<sup>[17]</sup>) et le décret gouvernemental n° 2021-3 du 6 janvier 2021, qui concerne plus précisément les données gouvernementales ouvertes (Chef du gouvernement, 2021<sup>[18]</sup>).

La divulgation proactive des informations et données publiques désigne l'action de les publier régulièrement, sans qu'elles aient été demandées par des parties prenantes. Il s'agit d'une composante essentielle d'une plus grande transparence publique. Elle permet aux citoyens d'accéder directement aux informations, en évitant des procédures administratives qui peuvent parfois être longues ou coûteuses, voire dissuasives. Pour les administrations, la publication proactive peut contribuer à réduire la charge administrative liée au traitement et à la réponse aux demandes individuelles d'accès à l'information. En pratique, cela se traduit dans les législations nationales par des dispositions exigeant la divulgation proactive d'un ensemble d'informations et de jeux de données publiques par les organisations assujetties.

En Tunisie, l'article 6 de la loi organique n° 2016-22 et la circulaire n° 19 du 18 mai 2018 établissent la liste de 14 types d'informations à publier de manière proactive par l'ensemble des organisations assujetties à la loi sur leur site Internet, le portail des données ouvertes ou, pour certaines, au JORT :

- Les politiques et les programmes d'intérêt public en relation avec les activités de l'organisation en question.
- Une liste détaillée des prestations fournies au public, ainsi que les conditions et procédures pour y accéder.
- Les textes juridiques et réglementaires régissant les activités de l'organisation, ainsi que les différents textes explicatifs.
- Les attributions qui lui sont dévolues, son organigramme, l'adresse de son siège principal et de ses bureaux, les itinéraires pour s'y rendre, les informations de contact, et le budget alloué.
- Les données relatives à aux programmes de l'organisation, notamment celles en rapport avec la réalisation de ses activités.
- Une liste nominative des chargés d'accès à l'information, leurs suppléants, les différentes données relatives à leurs grades et emplois fonctionnels ainsi que leur information de contact.
- La liste des documents disponibles en version électronique ou papier relatives aux prestations fournies et les ressources qui leurs ont été dévolues.
- Les conditions d'octroi des permis et autorisations accordés par l'organisation.
- Les marchés publics programmés, dont les budgets ont été validés et que l'organisation entend conclure ainsi que les résultats de leur mise en œuvre.
- Les rapports des instances de contrôle conformément aux standards professionnels internationaux.
- Les conventions relatives aux activités de l'organisation auxquelles l'État entend adhérer et qu'il compte ratifier.
- Les données statistiques, économiques et sociales y compris les résultats des rapports de recensements statistiques détaillés.
- Toute information relative aux finances publiques y compris les données détaillées relatives au budget au niveau central et régional, les données relatives à la dette publique et aux comptes nationaux, ainsi que la distribution des dépenses publiques et les principaux indicateurs des finances publiques.
- Les informations dont elle dispose concernant les programmes et les services sociaux, notamment dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la formation, de la sécurité sociale et de la couverture médicale.

En outre, la loi organique n° 2016-22 prévoit que « les organismes soumis aux dispositions de la présente loi doivent, d'une manière proactive, publier les informations ayant fait l'objet d'au moins deux demandes

répétitives, pourvu qu'elles ne soient pas couvertes par les exceptions prévues par les articles 24 et 25 » (République tunisienne, 2016<sub>[15]</sub>).

Une autre composante importante d'un cadre légal et réglementaire promouvant la publication proactive réside dans la définition des lieux et de la manière dont l'information est publiée. En Tunisie, les sites Internet des ministères ou organisations assujettis sont plébiscités pour ce faire. Certaines informations sont également disponibles sur le portail des données ouvertes de la Tunisie (<http://www.data.gov.tn/>), à l'image des statistiques sociodémographiques et de recensement ou des comptes de la nation, ou encore publiées au JORT, comme la législation.

Pour faciliter la mise en œuvre, les lignes directrices pour la consolidation de la publication proactive figurent dans le décret gouvernemental du 6 janvier 2021 relatif aux données publiques ouvertes, et mentionnent que les informations publiées proactivement doivent l'être dans des formats ouverts, en permettant la réutilisation, et faire fréquemment l'objet d'actualisations, de révisions et de discussions quant à leur mise à jour (Chef du gouvernement, 2021<sub>[18]</sub>). En outre, elles prévoient :

- l'anonymisation des données personnelles, tout en maintenant toutes les autres données
- que la publication des données soit continue et ne puisse être interrompue que si l'organisme cesse de produire les données, tout en informant les utilisateurs de cette suspension de production via le portail national de données ouvertes
- un processus de publication automatique des données lorsque leur extraction d'un système d'information est possible, tout en signalant au niveau des métadonnées qu'elles sont publiées automatiquement
- l'interopérabilité entre les différents portails des organisations et le portail national de données ouvertes.

La législation tunisienne encadre également la divulgation réactive d'informations, qui consiste à fournir une information ou donnée publique à la suite d'une requête formulée par un tiers. Le droit d'accès à l'information publique en Tunisie est particulièrement étendu. Il est en effet possible à toute personne d'y recourir, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, tunisienne ou étrangère (République tunisienne, 2016<sub>[15]</sub>). Néanmoins, la demande ne peut être anonyme. Le nom, le prénom et l'adresse de l'individu requérant, ou la dénomination sociale et le siège social lorsqu'une personne morale formule la requête, sont nécessaires, mais dans les deux cas, aucune preuve d'identification n'est exigée. La demande peut être formulée par courrier électronique, lettre recommandée ou en personne, auprès de l'organisation publique détentrice de l'information, selon un modèle commun à l'ensemble des administrations. Elle peut porter sur des informations publiques écrites, audio ou visuelles.

### **4.2.3. Le droit à la vie privée et la protection des données à caractère personnel**

#### *Cadre légal en vigueur*

La Tunisie a été un pays pionnier dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, qu'elle a érigé en droit constitutionnel dès 2002.<sup>5</sup> L'article 24 de la Constitution du 27 janvier 2014 consacre le droit à la vie privée, ainsi que l'inviolabilité des données personnelles (République tunisienne, 2014<sub>[2]</sub>).

La Tunisie dispose également d'une loi sur la protection des données personnelles, la loi n° 2004-63, qui définit le champ d'application de la protection des données et met en place une commission nationale chargée de contrôler sa mise en œuvre, l'Instance nationale de protection des données personnelles (INPDP) (République tunisienne, 2004<sub>[19]</sub>). Le cadre légal est fondé sur les principes de transparence, de loyauté et de respect de la dignité humaine, et octroie des droits aux personnes dont les données sont traitées, tout en établissant des obligations pour les organismes et personnes en charge du traitement. Il met par exemple en place l'obligation de déclaration préalable auprès de l'INPDP pour toute opération de traitement des données personnelles (article 7) et consacre les principes de consentement de la personne

dont les données sont traitées, ainsi que son droit d'accéder, de corriger, de modifier ou d'effacer ces données (République tunisienne, 2004<sup>[19]</sup>).

Si l'on peut saluer le caractère avant-gardiste de cette loi, qui était en 2004 la première loi relative à la protection des données à caractère personnel adoptée sur le continent africain et dans la région MENA, elle comporte néanmoins plusieurs lacunes, notamment du fait du contexte autoritaire dans lequel elle a été adoptée, mais également au regard des évolutions technologiques sans précédent qui ont eu lieu au cours des dernières années.<sup>6</sup> Comme plusieurs lois relatives aux droits et libertés publics évoquées au Chapitre 3, le cadre légal relatif à la protection des données à caractère personnel **gagnerait à être révisé et adapté** à l'aune des nouveaux principes démocratiques adoptés dans le sillage de la révolution de 2011.

Ainsi, l'article 4 de la loi définit les données personnelles comme « toute information quel qu'en soit l'origine ou le moyen se rapportant à une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, à l'exception de toute information relative à la vie publique ou considérée comme une vie publique par la loi » (République tunisienne, 2004<sup>[19]</sup>). Cette définition ne prend ainsi pas en compte le statut et la nature particulière des données collectées en ligne, qui sont aujourd'hui au cœur de la problématique de la protection des données à caractère personnel. Par ailleurs, au titre de la section 1 du Chapitre V de la loi, les traitements réalisés par les autorités publiques dans le cadre de la sécurité publique et de la défense nationale, pour la mise en œuvre de poursuites pénales ou si ces données « s'avèrent nécessaires à l'exécution des missions » dont les autorités sont investies, ne sont pas soumis aux dispositions précitées, telles que l'obligation de déclaration ou le droit d'accès pour les personnes dont les données sont traitées, ce qui ne favorise pas leur droit de consentement éclairé (Access Now, 2021<sup>[20]</sup> ; République tunisienne, 2004<sup>[19]</sup>).

En 2017, la Tunisie a également ratifié la Convention 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des données à caractère personnel, ainsi que son protocole 108+ en 2019 (Conseil de l'Europe, 1981<sup>[21]</sup>). Plusieurs dispositions de la loi n° 2004-63 ont été modifiées ou abrogées par le simple fait de l'entrée en vigueur de ladite convention : c'est le cas des articles 53 et 54, qui faisaient bénéficier les structures publiques d'un régime dérogatoire, ou de l'article 16, qui faisait de même pour les employeurs. L'INPDP et les OSC ont salué la ratification de cette convention comme une avancée significative dans le sens d'un renforcement du cadre légal relatif à la protection des données personnelles en Tunisie, qui a permis dans un premier temps de pallier certaines des lacunes de la loi n° 2004-63 par l'applicabilité directe de la convention.<sup>7</sup> **Une véritable refonte de la loi sur la protection des données à caractère personnel semble cependant nécessaire, afin que la Tunisie se conforme pleinement à la Convention 108 et au protocole 108+ et puisse renforcer les garanties de protection.**

Il existe également plusieurs exemptions et limites à la protection des données à caractère personnel, incluses dans d'autres textes de loi. Le décret n° 2001-2727 du 20 novembre 2001, fixant les conditions et les procédures d'utilisation des moyens ou des services de cryptage à travers les réseaux de télécommunication ainsi que les activités y afférentes (pris en application de l'article 9 du Code des télécommunications), soumet les activités de cryptage à une autorisation préalable du ministère de la Défense (article 4) (Ministère des Technologies de la communication, 2001<sup>[22]</sup>). L'article 87 du Code des télécommunications prévoit par ailleurs des amendes et peines de prison de six mois à cinq ans pour quiconque « utilise, fabrique, importe, exporte, détient en vue de la vente ou la distribution à titre gratuit ou onéreux ou met en vente ou vend les moyens ou les services de cryptologie ainsi que leur modification ou destruction en violation des dispositions du décret prévu à l'article 9 [du Code] » (République tunisienne, 2001<sup>[23]</sup>). L'interdiction du cryptage des données sans autorisation pose une limite à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a en outre indiqué dans son rapport publié en 2016 que le chiffrement et l'anonymat jouent un rôle déterminant, car ils permettent aux individus, groupes et journalistes d'exercer leur droit à la liberté d'expression et d'opinion, ainsi qu'à la protection des sources à l'ère du numérique, et qu'ils méritent à ce titre une protection solide (Kaye, 2015<sup>[24]</sup>).

La loi n° 2004-63 crée en outre l'Instance nationale de protection des données personnelles (INPDP), dont le décret n° 2007-3003 du 27 novembre 2007 fixe les modalités de fonctionnement, qui est l'instance chargée de veiller au respect de ces dispositions en mettant en œuvre les moyens nécessaires à l'exercice de son mandat, tels que des manuels de procédures, des formations et des campagnes de sensibilisation (Présidence de la République, 2007<sup>[25]</sup>). Elle émet également des avis sur les projets de loi ayant un impact sur la protection des données personnelles. L'instance reçoit des plaintes qu'elle transmet à la justice, ne disposant pas elle-même de pouvoir judiciaire ou de sanction. Aucune plainte n'a cependant donné lieu à une décision de justice, en partie en raison de la saturation des tribunaux.<sup>8</sup> L'instance est composée de 15 membres, dont un président choisi parmi les personnalités compétentes dans le domaine, deux représentants du pouvoir législatif, des représentants de différents ministères, un expert dans le domaine des technologies de la communication, un médecin, et un membre du Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CSDHLF). Ces membres sont nommés par décret sur proposition du ministre chargé des Droits de l'homme pour une période de trois ans. Le travail de cette instance sera analysé plus en détail dans la seconde partie de ce chapitre.

Par ailleurs, la loi organique n° 2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, modifiée et complétée par la loi organique n° 2019-9, comprend des dispositions concernant l'interception des communications et la surveillance audiovisuelle (République tunisienne, 2015<sup>[6]</sup>). L'interception des communications peut se faire sur décision motivée et écrite du procureur de la République ou d'un juge judiciaire pour une durée n'excédant pas quatre mois et renouvelable une fois seulement (article 54). Des conditions similaires s'appliquent pour la surveillance audiovisuelle, pour laquelle la durée est limitée à deux mois renouvelable une fois (article 61). La loi pénalise en outre la surveillance illégale, passible de cinq ans de prison (article 64 tel que modifié par la loi organique n° 2019-9).

### *Projet d'amendement*

Le gouvernement tunisien a approuvé en mars le projet de loi n° 2018/25 relatif à la protection des données à caractère personnel (Ministère de la Relation avec les Instances constitutionnelles et la société civile et des Droits de l'Homme, 2018<sup>[26]</sup>). Ce projet de loi reflète les principes clés de la Convention 108+, exigeant notamment que toute partie qui traite des données personnelles adhère aux principes de transparence, de sécurité et de respect de la dignité humaine (article 3). Il inclut l'identifiant et les activités en ligne, les informations telles que l'ordinateur et l'appareil d'accès à Internet, l'adresse de protocole (IP), les coordonnées GPS, l'adresse e-mail, ainsi que les données biométriques à la définition des données personnelles, et consacre le droit à l'oubli et au déréférencement (section 6). Le projet de loi renforce également l'architecture institutionnelle de la protection des données à caractère personnel, à travers la mise en place de chargés de protection des données personnelles au sein de chaque institution publique ou privée amenée à effectuer un traitement et employant plus de 50 agents ou traitant de données sensibles.

L'INPDP a fait programmer l'étude finale de ce projet au sein de la commission parlementaire à partir du 11 juin 2019, mais celui-ci est encore en attente d'adoption. L'INPDP et la société civile ont fortement milité et militent encore pour l'adoption en urgence de ce projet de loi, afin de doter la Tunisie d'un cadre légal solide garantissant pleinement la protection des données à caractère personnel.<sup>9</sup>

Enfin, un projet de loi relatif à la lutte contre les infractions des systèmes d'information et de communication a été élaboré en 2015 et déposé à l'ARP (Gouvernement tunisien, 2015<sup>[27]</sup>). Ce texte vise à renforcer les outils de lutte contre la cybercriminalité. **L'adoption d'un cadre légal encadrant la lutte contre les crimes en ligne représente une opportunité de renforcer les garanties de sécurité et de protection des données sur Internet.** Dans cet ouvrage, il est essentiel de **veiller à une définition suffisamment précise des crimes et délits, limitant au maximum les marges d'interprétation, qui pourraient constituer un obstacle à la liberté sur Internet.**<sup>10</sup>

#### 4.2.4. L'Internet ouvert

##### *Cadre légal en vigueur*

L'article 32 de la Constitution du 27 janvier 2014 garantit le droit d'accès aux réseaux de communication. Cependant, la Constitution ne contient pas de dispositions spécifiques relatives à un Internet ouvert, défini comme des mesures prises par le gouvernement afin d'assurer le caractère libre, neutre et décentralisé d'Internet.

L'article 3 du Code des télécommunications reconnaît le droit de toute personne de bénéficier des services de télécommunications, qui comprend l'accès aux « services universels » des télécommunications sur l'ensemble du territoire tunisien, l'égalité d'accès et le libre choix du fournisseur selon la zone de couverture de chaque service (République tunisienne, 2001<sup>[23]</sup>).

Le décret n° 2014-4773 fixe les conditions et les procédures d'octroi d'autorisation pour l'activité des fournisseurs d'Internet, qui ont l'obligation d'obtenir une autorisation du ministère des Télécommunications (Ministère des Télécommunications, 2015<sup>[28]</sup>). Ce décret abroge le décret n° 97-501 précédemment en vigueur, qui faisait reposer sur les fournisseurs d'accès à Internet la responsabilité du contenu en ligne (Ministère des Télécommunications, 1997<sup>[29]</sup>). Au titre de l'article 14 du décret-loi n° 2014-4773, le fournisseur de services est tenu de prendre les mesures nécessaires pour assurer la neutralité de ses services, la confidentialité et l'intégralité des données transmises dans le cadre des services fournis, la protection, la sécurité et la confidentialité des données à caractère personnel, ainsi que le droit des abonnés à rectifier les données à caractère personnel (Ministère des Télécommunications, 2015<sup>[28]</sup>). Les fournisseurs de services Internet sont également tenus d'assurer la continuité des services, ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour maintenir une qualité des services conforme aux normes en vigueur à l'échelle nationale et internationale.

##### *Projet d'amendement*

Le gouvernement tunisien a élaboré un Code du numérique qui a été approuvé en Conseil des ministres en décembre 2019 et déposé auprès de l'ARP, mais qui demeure dans l'attente d'un examen à l'ARP au moment de la rédaction de ce rapport. L'objectif de ce Code est notamment de répondre aux impératifs du développement de la société de l'information et de mettre en place un cadre propice au développement de l'économie numérique dans le pays.

En particulier, on peut saluer l'article 187 du projet de loi, au titre duquel l'État doit œuvrer à garantir le droit à un accès libre, transparent et non discriminatoire à Internet (Article 19, 2020<sup>[30]</sup>). Cependant, la seconde partie de l'article rappelle les impératifs de sécurité publique et de défense nationale, qui sont des termes larges et peu précis qui pourraient conduire à une limitation de ce droit sans justification précise. Le projet de Code du numérique contient également des dispositions relatives à la responsabilité des intermédiaires et fournisseurs de services vis-à-vis du contenu publié en ligne, qui affecteraient donc la liberté d'expression en ligne. Ainsi, au titre des articles 204, 205 et 206, les intermédiaires et hébergeurs ne sont pas responsables du contenu transmis ou hébergé – à moins qu'ils ne procèdent pas au retrait de ce contenu après une notification de son caractère illégal – et ne sont pas soumis à une obligation de suivi ou de surveillance du contenu. Il s'agit là de dispositions de nature à renforcer le caractère ouvert et libre d'Internet.

Cependant, d'après l'analyse de l'ONG Article 19, quelques dispositions amènent à s'interroger, notamment l'article 250, qui pénalise quiconque offense intentionnellement autrui ou perturbe son confort à travers les réseaux de télécommunication (Article 19, 2020<sup>[30]</sup>). Ces termes vagues et imprécis, qui rappellent l'article 86 du Code des télécommunications, pourraient constituer une base juridique pour limiter de manière injustifiée la liberté d'expression sur Internet.

### 4.3. Le cadre institutionnel : le rôle des instances indépendantes de régulation et de contrôle de la liberté de la presse et des droits numériques

La protection et la promotion des droits et libertés des médias et numériques passent nécessairement par un cadre institutionnel solide de régulation et contrôle du respect de ces droits. Dans ce domaine, la HAICA et l'INPDP représentent des atouts certains pour la Tunisie.

#### 4.3.1. La Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA)

Créée en vertu du décret-loi n° 2011-116, la HAICA, qui dispose de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, est chargée au titre de l'article 6 de « garantir la liberté et le pluralisme de la communication audiovisuelle » en toute indépendance (République tunisienne, 2011<sup>[7]</sup>). Elle est composée de neuf membres sélectionnés selon une approche mixte, dont un juge judiciaire et un juge administratif, deux membres nommés par le président du Parlement, deux membres nommés sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives des journalistes, un membre nommé sur proposition des organisations les plus représentatives des propriétaires d'entreprises de l'information et de la communication, un membre désigné sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives des professions audiovisuelles non journalistiques, et un président nommé par décret par le président de la République parmi les membres de la HAICA, en consultation avec ces derniers. Le décret-loi met également en place un certain nombre de critères afin de renforcer l'indépendance et la neutralité des membres, qui ne peuvent par exemple avoir assumé des responsabilités gouvernementales ou politiques dans les deux années précédant leur nomination, détenir des parts et intérêts dans des entreprises d'informations et de communication (article 7) ou cumuler des mandats avec des responsabilités politiques ou de nature à mettre en péril leur neutralité (article 10).

Ces membres disposent d'un mandat de six ans, et un tiers est renouvelé tous les deux ans. Le mandat officiel des membres de la HAICA a pris fin en 2019, mais l'instance continue à remplir les missions essentielles qui lui ont été confiées dans l'attente de la mise en place de l'Instance de la communication audiovisuelle, conformément aux dispositions transitoires de l'article 148.8 de la Constitution, dont le processus est en cours mais peine à aboutir (voir Section 4.2.1).

La HAICA dispose de prérogatives étendues, notamment la définition des règles et règlements applicables au secteur audiovisuel, la prise de décision relative aux demandes d'octroi de licence pour la création et l'exploitation d'établissements de communication audiovisuelle, l'octroi des fréquences nécessaires, l'élaboration des termes de référence et les accords de licence pour les établissements de communication audiovisuelle, ainsi que leur conclusion et supervision. Elle a également le pouvoir d'émettre des sanctions à l'égard des chaînes de télévision et radio se trouvant en violation du décret-loi n° 2011-116, s'échelonnant de l'avertissement à une amende et à la suspension de la diffusion et de la licence octroyée. Enfin, elle détient un rôle consultatif dans l'élaboration de lois relatives à la liberté de communication audiovisuelle, peut agir comme force de proposition, et émettre des avis conformes concernant la nomination des directeurs généraux des établissements publics de la communication audiovisuelle.

La HAICA a joué un rôle de premier plan dans la régulation du secteur audiovisuel depuis l'élection de ses membres en 2013 (Klaus, 2015<sup>[31]</sup>). Elle effectue un travail indispensable de surveillance de la liberté de communication audiovisuelle, et contribue ainsi pleinement à la protection et à la promotion de l'espace civique.

Le décret-loi n° 2011-116 n'évoque pas la possibilité pour la HAICA de recevoir et traiter des plaintes déposées par des individus ou des organisations. Cependant, en juin 2021, la HAICA a mis en place une plateforme dédiée au dépôt de plaintes, qui permet à chacun de signaler les violations observées dans les médias audiovisuels (HAICA, s.d.<sup>[32]</sup>). D'après le rapport d'activité de l'autorité pour l'année 2018, 240 plaintes ont été reçues, dont 76 % par voie électronique et 24 % directement au siège de l'instance

(HAICA, 2020<sup>[33]</sup>). Ces plaintes concernent notamment, pour 28.7 % d'entre elles, des discours de haine et atteintes à la dignité humaine, pour 17.8 % des atteintes à la décence publique, pour 10.1 % la discrimination envers les femmes, et pour 9.3 % la neutralité des informations présentées (HAICA, 2020<sup>[33]</sup>). Les plaintes émanaient dans 93 % des cas d'individus, dans 5 % des cas d'institutions, et dans 2 % des cas de la société civile (HAICA, 2020<sup>[33]</sup>).

En outre, la HAICA entretient de bonnes relations avec les OSC, avec lesquelles elle a coopéré à plusieurs reprises et qu'elle associe régulièrement à ses activités. Elle a par exemple mis en place différents programmes de sensibilisation en coopération avec le SNJT sur la question de la désinformation et de la mésinformation.<sup>11</sup>

En raison du rôle déterminant qu'elle joue, la HAICA a été la cible de manière récurrente d'attaques verbales, de diffamation et de plaintes de la part de différents acteurs politiques au cours des dernières années, dans un contexte de polarisation croissante du champ politique.<sup>12</sup> Dans son rapport pour l'année 2021, RSF a fait état de l'augmentation préoccupante des attaques à l'encontre de l'instance indépendante (Reporters sans frontières, 2021<sup>[34]</sup>). En avril 2021, le président de la HAICA a ainsi fait l'objet de poursuites judiciaires lancées par un député du parti Al-Rahma pour vol, infraction et tentative d'homicide, après qu'il a été décidé d'ordonner la réquisition du matériel de la radio du *Quran Karim*, qui avait joué un rôle dans la campagne électorale de ce député, pour motif de diffusion illégale (Orient XXI, 2021<sup>[35]</sup>). Cette plainte a donné lieu à la convocation du président de la HAICA par la police judiciaire. Cet épisode a par ailleurs été précédé, en décembre 2020, d'importantes protestations de partisans du parti devant le siège de l'instance, proférant notamment des accusations de blasphème, suite au refus d'accréditer la radio *Quran Karim*, considérée comme un instrument de propagande en faveur d'un parti politique, ce qui contrevient au cahier des charges établi par la HAICA (Reporters sans frontières, 2020<sup>[36]</sup>).

De plus, les entretiens menés dans le cadre de ce scan semblent indiquer que la mise en application des décisions de la HAICA serait insuffisante.<sup>13</sup> En effet, les décisions prises par la HAICA relatives à la suspension des chaînes de télévision diffusant sans licence, notamment les chaînes de télévision Zitouna TV et Nessma TV, n'ont pendant longtemps pas été suivies d'effets. L'instance a décidé de retirer les licences de ces deux chaînes de télévision car elles contreviennent à l'interdiction de cumul de responsabilité politique et médiatique. Le fait que ces décisions n'aient pas eu de conséquences sur ces deux chaînes serait lié, selon certains des acteurs interrogés, à la protection politique dont elles jouiraient.<sup>14</sup> La difficulté à faire exécuter ces décisions représente ainsi un obstacle important au rôle de régulateur de la HAICA. Une évolution a cependant été enregistrée au cours du mois d'octobre 2021, puisque plusieurs décisions de la HAICA ont finalement abouti à la fermeture et à la saisie du matériel des chaînes de télévision Zitouna TV et Nessma TV, ainsi que de la radio *Quran Karim* pour diffusion sans licence, après plusieurs sommations de cesser la diffusion illégale non suivies d'effet (Business News, 2021<sup>[37]</sup>). Par ailleurs, l'expiration et le non-renouvellement du mandat de ses membres en 2019 constituent des arguments importants pour ses détracteurs, qui contestent la légitimité de ses décisions et actions (La Presse, 2021<sup>[38]</sup>).<sup>15</sup>

Pour davantage soutenir les efforts de la HAICA et limiter les accusations de politisation, il est essentiel de **veiller à l'application systématique de ses décisions**. Dans l'attente de l'adoption d'un cadre légal relatif à l'Instance de la communication audiovisuelle, qui représente une étape essentielle pour la consolidation du cadre institutionnel de promotion de la liberté des médias, **le renouvellement officiel du mandat de la HAICA permettrait également de renforcer sa légitimité**. Enfin, comme pour les autres instances indépendantes, il est important de **doter la HAICA des moyens budgétaires et humains suffisants pour remplir les missions qui lui sont confiées, en veillant à maintenir son indépendance**.

### 4.3.2. L'Instance nationale de protection des données personnelles (INPDP)

L'INPDP est instituée par la loi n° 2004-63 (République tunisienne, 2004<sup>[19]</sup>). Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'INPDP dispose d'un certain nombre de prérogatives, telles que la gestion des autorisations et déclarations de traitement des données personnelles, l'élaboration de règles de conduite relatives au traitement des données, ou encore la définition des garanties indispensables et mesures appropriées pour la protection des données. L'INPDP joue également un rôle consultatif sur toutes les dispositions relatives à la loi sur la protection des données à caractère personnel, et participe aux activités de recherche, de formation et d'études dans ce domaine. Enfin, l'INPDP peut recevoir des plaintes relatives à la violation des dispositions de la loi et mener des enquêtes à la suite de ces plaintes ou sur autosaisine, et dispose de la possibilité de suspendre les autorisations de traitement ou de transmettre le dossier à la justice. L'instance ne peut cependant pas prendre d'autres sanctions administratives, telles que des amendes, alors que cela pourrait augmenter son champ d'action et les possibilités de redressement, par exemple pour des sociétés publiques ou privées qui opèrent un travail essentiel et dont l'autorisation de traitement ne peut donc être suspendue.<sup>16</sup>

L'INPDP est composée de quinze membres, dont un président choisi parmi les personnalités compétentes dans le domaine, deux membres de l'ARP, des représentants de la Présidence du gouvernement et des ministères de l'Enseignement supérieur, de l'Intérieur, de la Défense, des Technologies de la communication et de la Santé, deux magistrats judiciaires et deux magistrats administratifs, un membre du CSDHLF, et un expert en technologies de l'information et de la communication (INPDP, s.d.<sup>[39]</sup>).

Les entretiens menés ont en effet mis en avant le rôle joué par l'INPDP, ainsi que les efforts de coopération et d'engagement avec les acteurs de la société civile dans le cadre de ses missions, ce qui représente une bonne pratique.<sup>17</sup> On peut ainsi citer les efforts de plaidoyer déployés par l'INPDP dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, notamment à travers une importante présence médiatique.<sup>18</sup> À titre d'exemple, l'INPDP et les associations Access Now et Al Bawsala ont travaillé ensemble sur des recommandations transmises à une commission parlementaire sur les modifications à apporter à un projet de loi relatif à la carte d'identité biométrique, jugé problématique du point de vue de la protection des données à caractère personnel. L'important travail de plaidoyer de ces trois organisations a abouti à des modifications substantielles du projet de loi, entraînant son abandon par le ministère de l'Intérieur, quelques heures seulement avant le débat au Parlement le 9 janvier 2018 (Inkyfada, 2018<sup>[40]</sup>).

L'INPDP, comme la plupart des instances indépendantes tunisiennes, gagnerait cependant à bénéficier de davantage de moyens, qui lui permettraient d'élargir son champ d'action et d'atteindre son plein potentiel. L'instance, qui a entamé ses activités en 2009 – soit cinq ans après l'adoption de la loi sur la protection des données à caractère personnel –, dispose d'un personnel à temps plein très réduit et d'un seul expert dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, incarné par son président, en plus d'une experte en technologie de l'information et de la communication.<sup>19</sup> Si l'INPDP dispose légalement de l'autonomie financière au titre de l'article 75 de la loi organique n° 2004-63, dans les faits, son budget est exclusivement octroyé par le gouvernement et dépend du ministère des Droits de l'homme.<sup>20</sup> Ainsi, pour l'année 2017, l'instance a fonctionné sur un budget de 170 063 TND, somme qui, au regard des missions qui lui sont confiées, pourrait être revue à la hausse (INPDP, 2019<sup>[41]</sup>). Depuis le démarrage officiel de ses activités en 2009, l'INPDP n'a ainsi été en mesure de produire qu'un seul rapport d'activité, couvrant la période de 2009 à 2017.

Au vu de l'importance croissante de la question des données à caractère personnel, avec l'usage de plus en plus prégnant des technologies du numérique par les organismes aussi bien publics que privés, **il semble essentiel de renforcer les capacités budgétaires et humaines de l'INPDP**. Des ressources financières plus importantes permettraient à l'INPDP de recruter davantage d'experts et de spécialistes dans le domaine. À ce titre, **un mode de coopération ou de détachement d'experts techniques issus**

du ministère des Technologies, de la société civile ou du milieu académique pourrait être une piste à explorer. Enfin, l'octroi à l'INPDP de la possibilité de mettre en place des sanctions administratives, en ligne avec les prescriptions de la Convention 108, représenterait un outil coercitif supplémentaire pour le respect des dispositions de la loi sur la protection des données à caractère personnel, notamment dans des cas où la suspension des activités de traitement n'est pas une option envisageable.

#### 4.4. Les défis et opportunités pour le renforcement de la liberté de la presse et des droits numériques comme éléments essentiels de l'espace civique

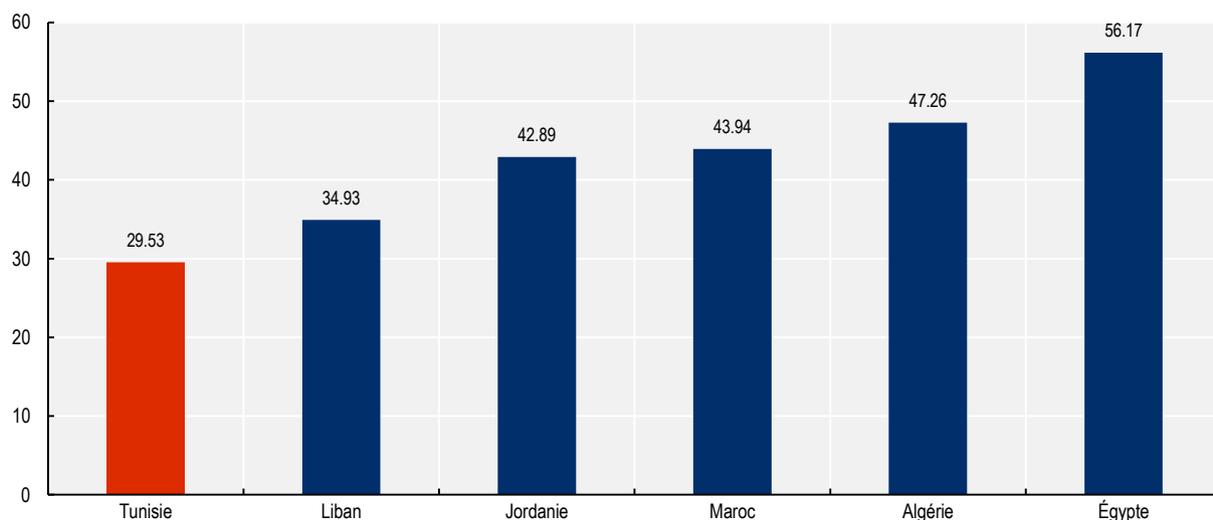
Les médias et les journalistes jouent un rôle déterminant dans les sociétés ouvertes et démocratiques, et sont à ce titre des éléments essentiels d'un espace civique protégé et promu. Une presse libre, indépendante et plurielle participe pleinement à garantir la transparence et la redevabilité des gouvernements sur les politiques menées, et représente un outil indispensable aux citoyens pour accéder à une information variée, éclairant leur participation à la vie démocratique et nourrissant le débat public. Des études ont par ailleurs montré le lien entre une presse libre et la démocratie (Norris, 2008<sup>[42]</sup>), ainsi que celui entre une plus grande diffusion de la presse écrite, de la radio et de la télévision et des niveaux bas de corruption (Bandyopadhyay, 2009<sup>[43]</sup>). Les pays dans lesquels le public a accès à une presse libre jouissent également d'une plus grande stabilité politique et d'un meilleur respect de l'État de droit (Norris, 2008<sup>[42]</sup>).

##### 4.4.1. Les pressions exercées sur la liberté de la presse

La liberté de la presse est un acquis indéniable de la révolution de 2011. Celle-ci et le nouveau cadre légal établi dans son sillage ont permis l'avènement d'un pluralisme et d'une presse libre dans le pays. La Tunisie est ainsi passée de la 164<sup>e</sup> place du classement de RSF en 2010 à la 73<sup>e</sup> place sur 180 pays en 2021 (voir Graphique 4.2), étant ainsi le pays le mieux classé de la région MENA (voir Graphique 4.1) (Reporters sans frontières, 2021<sup>[44]</sup>).<sup>21</sup> Cependant, la Tunisie a perdu vingt-et-une places dans le classement de RSF pour l'année 2022, passant à la 94<sup>e</sup> place, ce qui traduit un certain recul de la liberté de la presse (Reporters sans frontières, 2022<sup>[45]</sup>).

Le nouveau climat ayant suivi la révolution a vu éclore un certain nombre de médias engagés et indépendants, qui opèrent un véritable travail d'investigation. On peut ainsi citer la plateforme collective indépendante Nawaat, fondée sous forme de blog en 2004 et bloquée en Tunisie jusqu'au 13 janvier 2011, qui s'intéresse à des thématiques telles que la démocratie, la transparence, la bonne gouvernance et les droits fondamentaux, le magazine d'investigation en ligne Inkyfada, fondé en 2014 et qui produit des enquêtes sur le temps long sur des sujets de société, ou encore, plus récemment, le média en ligne Meshkal, fondé en 2019, qui s'appuie en grande partie sur un travail bénévole, et qui publie en arabe et en anglais des reportages et entretiens sur différentes thématiques citoyennes.

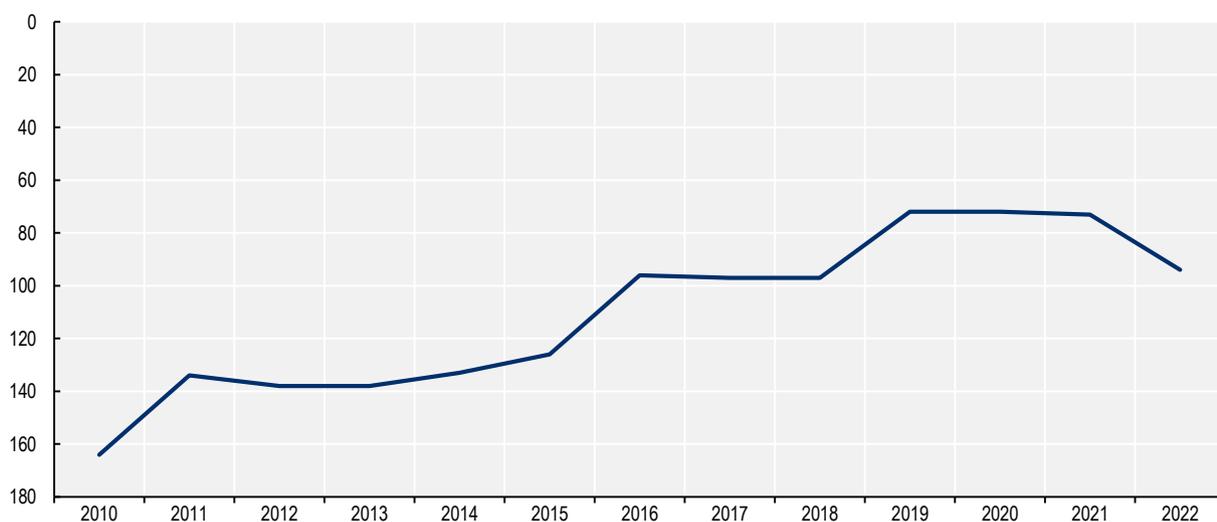
**Graphique 4.1. Score de la Tunisie et d'une sélection de pays de la région MENA dans le classement mondial de la liberté de la presse en 2021**



Note : RSF établit chaque année un classement mondial de la liberté de la presse sur une échelle de 0 à 100, un score de 0 représentant une situation optimale pour la liberté de la presse et 100 représentant l'extrême inverse (cette méthodologie de classement a été modifiée pour l'année 2022). Ces scores reposent sur des données qualitatives et quantitatives sur le pluralisme, l'indépendance des médias, l'écosystème médiatique et l'autocensure, le cadre légal, la transparence, la qualité des infrastructures de soutien à l'industrie de la presse et de l'information, et la violence contre les journalistes (Reporters sans frontières, s.d.<sup>[46]</sup>).

Source : (Reporters sans frontières, 2021<sup>[44]</sup>).

**Graphique 4.2. Évolution de la Tunisie au classement mondial de la liberté de la presse de RSF, 2010-22**



Note : Bien que relative et à interpréter en lien avec l'évolution de la liberté de la presse à l'échelle mondiale au cours des dix dernières années, la courbe de l'évolution de la place de la Tunisie dans le classement mondial établi par RSF permet de mettre en lumière la progression générale et constante de la liberté de la presse dans le pays depuis la révolution de 2011.

Source : (Reporters sans frontières, 2022<sup>[45]</sup>).

Si la liberté dont jouit la presse tunisienne est indéniable et représente une bonne pratique dans son ensemble régional, les entretiens<sup>22</sup> indiquent néanmoins que la société civile percevrait un certain recul au cours des dernières années et des derniers mois, ce que semble corroborer la stagnation puis la baisse du score de la Tunisie au classement de RSF. Des rapports élaborés par le SNJT dénombrent ainsi les différentes atteintes et attaques portées à la liberté de la presse, qui se seraient notamment multipliées à l'occasion des importants mouvements de protestation qu'a connus le pays au début de l'année 2021.

Ainsi, le rapport du SNJT sur la liberté de la presse pour la période de mai 2020 à avril 2021 recense 204 atteintes visant des journalistes (SNJT, 2021<sub>[47]</sub>). Il fait état de relations difficiles avec les nouvelles forces politiques en présence à l'ARP – et notamment certains partis politiques tels qu'Al Karama et le Parti destourien libre (PDL) – et appelle à la mise en place de mesures de politique publique pour préserver la démocratie. Ce rapport, comme celui pour l'année précédente, semble indiquer que les institutions publiques seraient les principaux acteurs limitant la liberté de la presse, notamment l'ISIE au cours de la période électorale de 2019 (SNJT, 2021<sub>[47]</sub>).

Dans le rapport annuel pour l'année précédente, couvrant la période de mai 2019 à avril 2020, le SNJT avait fait état de 193 atteintes à la liberté de la presse ayant touché 194 journalistes, un nombre plus élevé qu'en 2019 (139) et 2018 (162) (SNJT, 2020<sub>[48]</sub>). Parmi ces atteintes, 45 % ont par ailleurs eu lieu entre septembre et octobre 2019, ce qui correspond à la période des élections législatives et présidentielles. Il s'agit notamment d'agressions verbales et physiques, de menaces, d'intimidations et, pour la plus grande part, d'entraves au droit d'accès à l'information (103 pour la période étudiée). Si la majorité des incidents (124 pour la période étudiée) ont eu lieu sur le terrain, l'espace numérique est devenu, au cours des deux dernières années, un nouveau vecteur important des attaques contre les journalistes, notamment à travers des messages haineux ou de diabolisation, ou encore l'incitation à la haine contre des journalistes (SNJT, 2020<sub>[48]</sub>). Le rapport note par ailleurs que la nature des attaques différencierait suivant le genre de la personne visée, les journalistes hommes étant attaqués sur leurs opinions (pour mécréance, par exemple), alors que les femmes semblent plus souvent attaquées sur leur vie privée.

Le SNJT recense dans ce rapport 8 attaques et tentatives d'intimidation de journalistes par appel téléphonique qui proviendraient de personnalités politiques ou de responsables gouvernementaux (SNJT, 2020<sub>[48]</sub>). Il dénombre également 13 gardes à vue ou citations à comparaître de journalistes devant des juges d'instruction. Le rapport note aussi une augmentation des atteintes provenant d'acteurs non institutionnels, notamment des attaques verbales. Malgré de nombreuses plaintes déposées pour atteinte à la liberté de la presse et agression contre des journalistes, aucune condamnation ne semble encore avoir été prononcée pour de tels faits.<sup>23</sup>

Ces tendances ont été exacerbées par la crise politique, économique et sanitaire qu'a connue le pays en 2021. Des OSC ont indiqué que des journalistes auraient subi des agressions dans le cadre de manifestations progouvernementales en mars 2021, et notamment des violences sexuelles à l'égard de journalistes femmes (Reporters sans frontières, 2021<sub>[49]</sub>). RSF a demandé l'ouverture d'une enquête pour ces faits graves, qui semblent traduire une dégradation du climat de la liberté de la presse en Tunisie. De même, la fermeture du bureau du média qatarien Al Jazeera à Tunis, au lendemain de l'annonce de l'état d'exception du 25 juillet 2021 (voir Encadré 3.5 du chapitre 3), ont soulevé des préoccupations quant au respect de la liberté de la presse dans ce contexte (Reporters sans frontières, 2021<sub>[50]</sub>). Des faits de violence à l'encontre de journalistes de la part aussi bien des forces de sécurité que de manifestants ont été rapportés dans les médias et dans des communiqués d'OSC au cours des mois ayant suivi cette décision (Reporters sans frontières, 2021<sub>[51]</sub> ; Kapitalis, 2021<sub>[52]</sub>). Dans ce cadre, le SNJT et des organisations de défense des droits humains ont appelé à préserver la liberté de la presse et les droits et libertés publics. De même, plusieurs organisations de défense de la liberté de la presse ont publié, en septembre 2021, un communiqué commun dénonçant les attaques croissantes et les campagnes de harcèlement visant des journalistes, notamment à travers des campagnes de diffamation et la diffusion de données et d'informations personnelles (SNJT et al., 2021<sub>[53]</sub>).

Face à ce contexte, le SNJT a joué un rôle de premier plan. Le syndicat s'est d'ailleurs montré très actif dans la défense de la liberté de la presse et des droits des journalistes de manière plus large (voir Encadré 4.2).

#### **Encadré 4.2. Le Syndicat national des journalistes tunisiens (SNJT), un acteur indépendant de premier plan dans la défense de la liberté de la presse**

Le SNJT a été fondé officiellement le 13 janvier 2008, mais des groupements de journalistes constituant le socle de ce que serait la future organisation ont commencé à opérer dès les années 60.

Le SNJT se définit comme une organisation syndicale indépendante, professionnelle et démocratique, qui lutte, entre autres, pour les droits matériels et moraux des journalistes et pour la liberté d'opinion et d'expression. Il opère un important travail de plaidoyer en faveur de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que pour les droits économiques des journalistes, et produit un rapport annuel sur l'état de la liberté de la presse en Tunisie, qui recense les différentes atteintes au cours de l'année écoulée. Le SNJT s'est également illustré à travers la publication de nombreux communiqués, individuels ou au sein de coalitions avec d'autres OSC, dénonçant toute limitation indue de la liberté d'expression ou de manifestation.

La vitalité du SNJT, qui représente une force mobilisatrice très importante dans le contexte tunisien et qui a été en mesure – à travers sa mobilisation et son plaidoyer – d'influer sur les décisions du gouvernement relatives au secteur des médias, est un indicateur positif de l'état de la liberté de la presse en Tunisie, et témoigne du rôle indispensable d'organisations syndicales et de la société civile dans la défense, la protection et la promotion des droits et libertés de l'espace civique.

Source : (SNJT, 2021<sup>[54]</sup>).

Alors que les atteintes à la liberté de la presse semblent en augmentation et afin de renforcer la protection des journalistes, la Tunisie pourrait s'inspirer des bonnes pratiques récemment mises en place par plusieurs pays de l'OCDE face à des défis similaires (voir Encadré 4.3). **La mise en place de campagnes de communication et d'information publiques sur l'importance des médias et le rôle crucial des journalistes en démocratie pourrait également permettre de sensibiliser à la fois l'administration et le public.**

#### **Encadré 4.3. Bonnes pratiques pour la protection des journalistes**

Face au niveau croissant de menaces qui pèsent sur les journalistes dans les pays de l'OCDE, plusieurs pays ont élaboré des politiques dédiées pour protéger les journalistes. Au niveau de l'Union européenne (UE), la Commission européenne a adopté en septembre 2021 une recommandation à l'intention des États membres, afin qu'ils adoptent une approche ciblée pour mieux protéger les journalistes dans l'UE (Commission européenne, 2021<sup>[55]</sup>). Dans le cadre de l'élaboration de cette recommandation, la Commission européenne a lancé une consultation publique, ainsi que différentes consultations ciblées des parties prenantes. Le Royaume-Uni a publié le premier plan d'action national visant à protéger les journalistes contre les abus et le harcèlement, qui contient des mesures de formation pour les policiers et les journalistes, et des engagements de la part des plateformes de médias sociaux et des services judiciaires à prendre des mesures sévères contre les agresseurs, notamment en répondant rapidement aux plaintes pour menaces à la sécurité des journalistes (Gouvernement du Royaume-Uni, 2021<sup>[56]</sup>). Quant aux Pays-Bas, ils ont mis en place des programmes

de soutien spéciaux pour les journalistes, les juges, les procureurs et les avocats, lorsqu'ils sont confrontés à des menaces de violence ou des tentatives d'intimidation.

Sources : (Commission européenne, 2021<sup>[55]</sup>) (Gouvernement du Royaume-Uni, 2021<sup>[56]</sup>) (Noorlander, 2020<sup>[57]</sup>).

Les entretiens semblent indiquer un défaut d'application du cadre légal, pourtant considéré comme largement en ligne avec les normes internationales et apportant des garanties solides de la liberté de la presse.<sup>24</sup> Ainsi, face à l'absence de peine de privation de liberté pour les discours non violents dans le décret-loi n° 2011-115 (conformément aux normes internationales en matière de liberté d'expression et de la presse), plusieurs journalistes ont été jugés au titre de dispositions du Code pénal ou du Code des télécommunications.<sup>25</sup> Un journaliste a ainsi été condamné par contumace à deux ans de prison ferme en avril 2020 pour « outrage et diffamation à l'encontre d'un fonctionnaire public lors de l'exercice de sa fonction » au titre de l'article 125 du Code pénal pour des propos tenus sur la chaîne de télévision Nessma TV, puis à un an de prison ferme en juillet 2020 après avoir demandé à être jugé de nouveau (IFJ, 2020<sup>[58]</sup>). Si la peine a finalement été commuée en huit mois de prison avec sursis en août 2020, cette affaire a soulevé l'inquiétude des organisations défendant la liberté de la presse et notamment du SNJT, qui a qualifié la situation de « dérive dangereuse » pour la liberté d'expression (SNJT, 2020<sup>[59]</sup>). Ces pratiques entrent en contradiction avec le décret-loi n° 2011-115, qui stipule en son article 13 qu'un journaliste ne peut « être tenu pour responsable en raison de ses fonctions que s'il est établi qu'il a violé les dispositions du présent décret-loi » (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>).

Face à la problématique de l'utilisation de dispositions du Code pénal ou d'autres lois différant du Code de la presse, le SNJT a été en mesure de coopérer avec la Cour suprême autour de la question du danger de l'instrumentalisation de la justice pour limiter la liberté de la presse (SNJT, 2020<sup>[48]</sup>). Dans ce cadre, quatre séances de sensibilisation auprès de juges et de journalistes ont été organisées dans quatre provinces du pays (El Kef, Gafsa, Médenine et Bizerte). **Le gouvernement tunisien et le ministère de la Justice en particulier pourraient renforcer ces efforts de coopération avec les organisations de défense de la liberté de la presse, afin de mettre en place des formations et sensibilisations conjointes à l'adresse du personnel du secteur judiciaire. Cela permettrait de veiller à ce que les journalistes soient exclusivement jugés au titre du décret-loi n° 2011-115 en cas d'abus de la liberté d'expression par voie de presse, et non au titre du Code pénal ou du Code des télécommunications.** De manière plus générale, il est important de continuer à **enquêter, poursuivre et demander des comptes aux responsables de violences contre les journalistes et autres communicateurs de manière rapide et efficace.**

#### **4.4.2. Les défis relatifs au secteur des médias**

##### *Le modèle économique du secteur médiatique tunisien et sa viabilité*

Les enjeux du financement de la presse privée, notamment écrite, se posent avec une acuité particulière. Après une augmentation importante du nombre de journaux publiés au lendemain de la révolution, un grand nombre a rapidement été contraint à la fermeture, faute d'un modèle économique viable. Ainsi, le nombre de publications papier est passé de près de 228 juste après la révolution à environ 50 en 2017 (Richter et Kozman, 2021<sup>[60]</sup>).

D'après certains acteurs du secteur, la presse tunisienne peine à trouver un modèle économique adapté, entre un système traditionnel fondé sur les revenus publicitaires et lié au milieu des affaires, de nature à influencer la ligne éditoriale, et les fonds liés à la coopération internationale, qui ne permettent pas d'assurer la pérennité sur le long terme des médias (Le Monde, 2018<sup>[61]</sup>). La libéralisation du secteur des médias à partir de 2011 a par ailleurs coïncidé avec la transition numérique et la crise qu'elle a engendrée dans de nombreux pays (Klaus et Koch, 2017<sup>[62]</sup>). La Tunisie a ainsi été confrontée à la double nécessité

de s'adapter à un nouveau contexte de liberté de la presse, après des décennies d'un secteur contrôlé en grande partie par le gouvernement, et à une transformation en profondeur du secteur. Le financement de la presse tunisienne repose encore aujourd'hui en grande partie sur les revenus publicitaires, qui ont eu tendance à baisser au cours des dernières années et ont été affectés par la crise sanitaire. La presse papier connaît, comme dans beaucoup d'autres pays, une crise économique d'autant plus importante que la baisse du lectorat, qui se tourne de plus en plus souvent vers des médias en ligne et en accès libre, a un impact négatif sur son attractivité pour les investissements publicitaires, et induit donc une baisse concomitante de deux sources de revenus importantes, à savoir les abonnements ou ventes directes et les revenus publicitaires.

Concernant les médias en ligne, leur part du marché publicitaire demeure faible par rapport aux médias audiovisuels, avec moins de 5.2 % en 2019, malgré une augmentation de 24.5 % par rapport à l'année précédente, l'étude citée ne prenant pas en compte le cas de Google, Apple, Facebook et Amazon (GAFA) (Zargouni, 2020<sup>[63]</sup>). Les données d'audience ou de fréquentation par les usagers pourraient gagner en fiabilité, en raison de l'absence d'un institut de mesure de l'audience et faute de publication par les médias en ligne de leurs données de fréquentation, ce qui affecte négativement leur capacité à attirer des investisseurs publicitaires (Al Khatt ; RSF, 2016<sup>[64]</sup>). La culture de l'abonnement payant pour un contenu de qualité en ligne peine à s'installer en Tunisie, privant le secteur de la presse électronique d'une source de revenus importante, qui permettrait de plus de limiter le poids de la publicité dans le financement, et ainsi de renforcer l'indépendance éditoriale des médias. Le journal papier *Le Temps* a cependant lancé en mai 2021 une version numérique payante, *Le Temps News*, devenant ainsi le premier média généraliste à faire ce choix en Tunisie (Tunisie numérique, 2021<sup>[65]</sup>).

Afin de répondre à plusieurs de ces problématiques, le gouvernement, à travers le ministère des Affaires sociales, et plusieurs organisations syndicales et professionnelles du secteur médiatique ont signé en janvier 2019 une convention collective cadre (Webmanager, 2019<sup>[66]</sup>). Celle-ci concerne principalement les droits économiques, sociaux et moraux de tous les acteurs du secteur médiatique (presse écrite, électronique, audio et audiovisuelle, agence de presse et de publication), et met en place des garanties telles le droit de se syndiquer, le droit à un salaire minimum de 1 400 TND pour les journalistes, des possibilités de formation continue rémunérée, mais également une clause de conscience permettant aux journalistes de quitter leurs fonctions en cas de changement important de la ligne éditoriale. Malgré les avancées importantes apportées par cette convention collective pour lutter contre la précarité économique du secteur, et ainsi renforcer la liberté de la presse, celle-ci doit encore être publiée au JORT et n'est ainsi pas entrée en vigueur au moment de la rédaction de ce scan. Le SNJT avait déposé une plainte auprès du tribunal administratif pour non-publication de l'accord au JORT et avait obtenu gain de cause, mais le gouvernement n'a pas donné suite (ni contestation de la décision ni publication). Cette situation a entraîné des protestations et un appel à la grève en décembre 2020, suspendu à la suite de nouvelles discussions entre le SNJT et le gouvernement, qui s'est engagé à respecter un délai de deux mois pour publier la convention au JORT et mettre la législation en conformité avec ses dispositions. Au moment de la rédaction de ce scan, la convention n'a pas encore été publiée.

En outre, la publicité publique et les abonnements de l'État peuvent représenter une source importante de revenus pour les entreprises médiatiques, et constituer en ce sens un levier déterminant de soutien financier au secteur (Article 19, 2020<sup>[67]</sup>). C'est particulièrement pertinent dans un contexte de baisse des revenus publicitaires privés et de la vente des journaux papier. Cependant, puisque l'aide étatique aux médias pourrait également constituer un moyen de pression de nature à modifier la ligne éditoriale d'un média, il est important de disposer d'un cadre légal et réglementaire garantissant la transparence de l'octroi de ces aides et subventions, et mettant en place des critères objectifs (Article 19, 2020<sup>[67]</sup>).

Le gouvernement tunisien a ainsi élaboré le projet de loi n° 2019/03 portant création d'une Agence nationale de gestion de la publicité publique et des abonnements, qui a été déposé à l'ARP en janvier 2019, et qui attend d'être adopté.<sup>26</sup> Ce projet concerne uniquement le secteur de la presse écrite, papier ou électronique, et non le secteur de l'audiovisuel. S'il peut constituer une initiative importante pour

le soutien de la presse, plusieurs de ses dispositions demeureraient vagues, et des associations ont fait état de l'insuffisance des garanties de transparence, de neutralité et d'équité dans l'octroi de subventions sous forme de publicité publique ou d'abonnement, ainsi que de l'indépendance de l'Agence. **La Tunisie pourrait ainsi tenter de réviser ce projet de loi, afin de définir avec plus de précision les critères d'octroi de publicité publique et s'assurer d'en faire un véritable vecteur de soutien à une presse libre, indépendante et pluraliste, tout en la préservant des ingérences politiques.** L'utilisation, par le passé, des crédits publicitaires par l'ATCE comme moyen de pression sur le secteur des médias appelle en effet à mettre en place des mécanismes institutionnels de contrôle solides et transparents, garantissant la liberté de la presse.

Par ailleurs, certains médias tunisiens ont réfléchi, avec succès, à l'élaboration de modèles alternatifs de financement, permettant d'assurer leur pérennité et leur stabilité tout en préservant l'indépendance éditoriale (voir Encadré 4.4).

#### **Encadré 4.4. Le média d'investigation Inkyfada, un modèle économique innovant**

##### **L'association Al Khatt**

Face à la problématique de la pérennité financière des nouveaux médias en ligne et la nécessité de garantir leur indépendance, le média d'investigation Inkyfada a mis en place un modèle économique innovant, afin de soutenir son activité journalistique à travers d'autres activités génératrices de revenus.

L'association à but non lucratif Al Khatt a été fondée en 2013 au titre du décret-loi n° 2011-88 par une équipe de journalistes, développeurs et graphistes, avec pour but « d'intervenir sur les plans national, régional et international pour développer et renforcer la liberté de la presse, le droit à l'information et à son accès pour tous » (Al Khatt, 2013<sup>[68]</sup>). D'après ses statuts, l'association Al Khatt mène des actions visant à :

- développer et promouvoir la liberté de la presse et la liberté d'expression ;
- œuvrer pour une information indépendante, de qualité et utile pour le citoyen ;
- innover et réinventer le rapport entre les créateurs de contenu informatif et le citoyen ;
- créer des outils technologiques au service de l'information, de la participation citoyenne et de l'accès à l'information ;
- œuvrer pour l'éducation aux médias et pour la formation aux techniques de production de contenu informatif.

##### **Un modèle innovant de financement d'un média indépendant**

Le média d'investigation Inkyfada, qui a vu le jour en 2014, est le projet phare de l'association mère Al Khatt, financé exclusivement par l'association. Inkyfada se définit comme un média indépendant à but non lucratif, s'inscrivant au service de l'intérêt public et collectif (Inkyfada, 2021<sup>[69]</sup>). Il s'est notamment illustré à travers plusieurs enquêtes et travaux d'investigation ayant eu pour certains une résonance internationale importante, tels que l'affaire des Panama Papers, ou ayant entraîné une forte réaction au sein de la société civile et du gouvernement tunisiens, à l'image d'une série d'articles relatifs aux déchets illégaux italiens importés à Sousse en 2021.

L'association Al Khatt a mis en place un modèle de financement visant une diversification des sources et une recherche de pérennisation et de stabilisation sur le long terme, en réduisant progressivement sa dépendance aux bailleurs de fonds internationaux (GIJN, 2020<sup>[70]</sup>). Ainsi, en 2019, Al Khatt est parvenu à générer plus de 65 % de son budget de 1.5 million TND à travers des services prodigués à d'autres médias, tels que des formations, le développement de sites Internet ou encore le graphisme. Inkyfada dispose en effet d'un département dédié à la recherche et au développement, Inkylab, qui

développe des outils adaptés aux besoins spécifiques des journalistes, afin de faciliter l'intégration de contenus au site Internet, service également proposé à d'autres organismes et médias.

Les 35 % restants sont financés par des dons de bailleurs internationaux soutenant le processus de transition démocratique en Tunisie, tels que l'Open Society Foundation ou encore Media Support International. Inkyfada a ainsi mis en place un modèle économique alternatif aux modèles traditionnels fondés sur la publicité – dont les perspectives pour un média en ligne demeurent de toute façon assez limitées –, qui lui permet d'assurer son indépendance éditoriale vis-à-vis d'intérêts politiques ou financiers, et ainsi de mener des enquêtes de fond impliquant différents acteurs du champ politique, médiatique et des affaires.

Le modèle adopté par l'association Al Khatt et son projet médiatique Inkyfada pourrait servir de point de départ et d'inspiration à d'autres expériences médiatiques en Tunisie et dans d'autres pays. Il permet en effet d'assurer l'autonomie, l'indépendance et la pérennité financière de médias qui font partie intégrante de toute démocratie et participent pleinement à nourrir le débat public.

Sources : (Al Khatt, 2013<sup>[68]</sup>) (Inkyfada, 2021<sup>[69]</sup>) (GIJN, 2020<sup>[70]</sup>).

Comme dans de nombreux pays, la fragilité financière du secteur de la presse a par ailleurs été exacerbée en raison de la crise sanitaire du COVID-19. En réaction, en juin 2020, le décret-loi n° 2020-30 a mis en place des mesures exceptionnelles de soutien au secteur médiatique dans le cadre de la crise sanitaire : 1) l'allocation de crédits dans la limite de 5 millions TND pour l'appui du plan de communication de l'État, destiné à faire face aux répercussions de l'application des mesures de prévention de la propagation du COVID-19, ainsi qu'à l'appui du secteur privé des médias ; et 2) la création d'un fonds de 5 millions TND relevant du budget de l'État, pour financer un programme de mise à niveau du secteur et l'appuyer pour une meilleure intégration dans la transition digitale (République tunisienne, 2020<sup>[71]</sup>). Le SNJT a remis en cause ces mesures car elles constitueraient un soutien aux entreprises médiatiques et non aux journalistes précarisés, et pourraient de plus bénéficier de davantage de transparence.

Certaines organisations de défense de la liberté de la presse ont par ailleurs critiqué sur plusieurs aspects le décret gouvernemental d'application n° 2020-865 du 20 novembre 2020, relatif aux conditions et procédures de bénéfice des aides ponctuelles au profit du secteur privé de l'information pour faire face aux répercussions de l'application des mesures de prévention contre la propagation du COVID-19 (Présidence du gouvernement, 2020<sup>[72]</sup>). Tout d'abord, elles ont mis en avant les critères purement administratifs retenus pour l'octroi de ces aides, qui ne tiennent pas compte par exemple de variables telles que le respect de l'éthique journalistique (Article 19, 2020<sup>[73]</sup>). Par ailleurs, aucune information sur la mise en œuvre effective de toutes ou certaines de ces mesures n'a été communiquée dans la presse. Dans un communiqué publié en juillet 2021, la HAICA a d'ailleurs estimé que le gouvernement n'avait pas respecté les principes d'équité et de transparence dans l'octroi d'aides financières au secteur des médias dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire (HAICA, 2021<sup>[74]</sup>). **Il est important que toute initiative d'aide octroyée au secteur de la presse soit discutée au préalable avec les représentants des journalistes, afin de prendre en compte leurs soucis et priorités, et qu'elle soit conçue et mise en œuvre de manière transparente.**

Afin de soutenir la viabilité du secteur médiatique, essentiel à un écosystème démocratique sain et propice à la mise en œuvre de politiques de gouvernement ouvert, **la Tunisie pourrait explorer différentes formes de soutien financier au secteur des médias tant publics que privés**, s'inspirant de certaines mesures et bonnes pratiques mises en place par plusieurs pays de l'OCDE (voir Encadré 4.5).

### Encadré 4.5. Exemples de mesures visant à soutenir les médias

Les évolutions technologiques récentes ont eu une incidence profonde sur le paysage médiatique, les modèles économiques établis et les modes de consommation de l'information, ce qui a amené les pouvoirs publics à repenser les moyens de soutenir les médias. Plusieurs pays ont pris des mesures concrètes visant à favoriser la diversité de l'écosystème médiatique. On relèvera les suivantes :

- La France a adopté plusieurs mesures d'aide à la presse, notamment une année d'abonnement gratuit, offerte par l'État, à tous les jeunes dès l'âge de 18 ans, des aides publiques directes et indirectes, et des subventions à la presse sous la forme d'allègements fiscaux pour les organes de presses et les donateurs privés (Chrisafis, 2009<sup>[75]</sup>).
- En Suède, le gouvernement finance les journaux provinciaux pour assurer la pluralité d'opinion sur le marché des médias (Nord, 2013<sup>[76]</sup>).
- L'Autriche a établi un ensemble de lignes directrices, en vertu desquelles le gouvernement subventionne les journaux qui fournissent des informations d'ordre politique, économique et culturel (Greenwell, 2017<sup>[77]</sup>).
- La Norvège actualise ses programmes de subvention et envisage de fixer un prix minimum pour les journaux (Schiffrin, 2017<sup>[78]</sup>).
- Dans le cadre de son budget 2019, le Canada a adopté un train de mesures fiscales d'un montant de 595 millions CAD (dollars canadiens) pour lutter contre les pertes d'emplois croissantes dans les médias d'information. Ces mesures visent les organisations journalistiques canadiennes qualifiées (OJCQ) et leur permettraient de bénéficier d'un crédit d'impôt remboursable de 25 % sur les salaires versés aux journalistes, et offriraient par ailleurs un crédit d'impôt sur le revenu aux Canadiens qui s'abonnent à des services d'information numérique (Pinkerton, 2019<sup>[79]</sup>).

Sources : (Chrisafis, 2009<sup>[75]</sup>) (Nord, 2013<sup>[76]</sup>) (Greenwell, 2017<sup>[77]</sup>) (Greenwell, 2017<sup>[77]</sup>) (Schiffrin, 2017<sup>[78]</sup>).

### *Le pluralisme des médias tunisiens*

Le pluralisme dans les médias a un impact direct sur l'espace civique, en ce sens qu'il permet à diverses opinions et sources d'information d'être représentées et de contribuer au débat national. Au contraire, la concentration des médias peut entraver les discussions équilibrées et contradictoires, et mettre en avant un point de vue unique, pouvant entraîner une polarisation de la société et des conflits sociétaux.

La Tunisie jouit actuellement d'un certain pluralisme, au moins quantitatif. La création de nouveaux médias, en ligne et hors ligne, est aujourd'hui un processus libre, et de nombreux journaux ont vu le jour au lendemain de la révolution, même si une part importante d'entre eux a cessé de paraître depuis, du fait de difficultés économiques. De même, au niveau des médias audiovisuels, la Tunisie compte aujourd'hui une dizaine de chaînes de télévision (dont deux publiques) et près de vingt et une stations de radio (dont onze publiques) diffusant dans plusieurs régions du pays, auxquelles s'ajoutent des médias privés passant par d'autres réseaux de diffusion et les médias associatifs (Richter et Kozman, 2021<sup>[60]</sup>).<sup>27</sup>

La multiplication des supports médiatiques et la libéralisation du secteur intervenues soudainement ont cependant entraîné un certain nombre de défis relatifs à la mise en place d'un véritable pluralisme « qualitatif » des opinions – que l'on distingue d'un pluralisme quantitatif –, ainsi qu'à la prégnance des intérêts politiques dans le secteur, mis en avant lors des entretiens.<sup>28</sup> Ainsi, malgré un nombre important de nouveaux acteurs, la scène médiatique est dominée par des discours similaires, et l'expression de groupes sous-représentés ou marginalisés – tels que les femmes des milieux ruraux ou encore les minorités religieuses, ethniques, raciales ou de genre – pourrait être plus audible et visible dans les médias généralistes.<sup>29</sup>

Par ailleurs, comme vu précédemment, le cadre légal mis en place par les décrets-lois n° 2011-115 et n° 2011-116 contient des dispositions visant à limiter la concentration de la propriété des médias. Cependant, dans la pratique, les schémas de propriété de certains médias pourraient gagner en transparence, comme l'ont mis en avant Al Khatt et RSF dans leur enquête, estimant que les données disponibles ne sont pas suffisantes pour juger du degré de concentration réel de propriété des médias (Al Khatt ; RSF, 2016<sup>[64]</sup>).

Les schémas actuels de propriété des médias semblent cependant indiquer une forte proximité entre les sphères politiques et médiatiques, malgré l'interdiction du cumul des mandats au titre de l'article 9 du cahier des charges mis en place par la HAICA.<sup>30</sup> Ainsi, en 2016, sur dix chaînes de télévision recensées, six ont une affiliation politique directe ou indirecte (Al Khatt ; RSF, 2016<sup>[64]</sup>). On peut en particulier citer la chaîne Nessma TV, dont le fondateur et PDG Nabil Karoui a fait partie des instances dirigeantes du parti Nidaa Tounes, avant de créer son propre parti et de se porter candidat aux élections présidentielles de 2019, le cas de la chaîne de télévision Hannibal TV, dont le fondateur Larbi Nasra a revendu ses parts afin de se lancer en politique, ou encore les chaînes Zitouna TV puis Zitouna Hidayat, lancées par Oussama Ben Salem, un cadre du parti Ennahdha, avant qu'il ne revende ses parts pour s'adapter aux exigences de la HAICA (Al Khatt ; RSF, 2016<sup>[64]</sup>). Les affiliations politiques de ces différents médias ont par ailleurs été particulièrement visibles dans le contexte des élections présidentielles et législatives de 2019, ce dont la HAICA fait état dans son rapport relatif à la couverture de l'élection présidentielle, qui recense plusieurs infractions dans les médias audiovisuels, dont cinq cas de publicité politique pour un candidat spécifique sur les chaînes Nessma TV et Zitouna TV, ainsi que sur la radio Al Quran al Karim, propriété d'un membre du parti politique Errahma (HAICA, 2019<sup>[80]</sup>). De la même manière, le rapport de la HAICA concernant la couverture médiatique des élections législatives indique un temps de parole parfois inégal accordé à certains partis politiques (HAICA, 2019<sup>[80]</sup> ; HAICA, 2019<sup>[81]</sup>).

C'est dans ce contexte que, au cours de l'année 2021, les journalistes tunisiens se sont mobilisés avec succès à plusieurs reprises, afin de dénoncer le poids des intérêts politiques sur les nominations à la tête d'entreprises médiatiques et de préserver leur indépendance (voir Encadré 4.6).

#### Encadré 4.6. Les journalistes tunisiens mobilisés contre l'influence des intérêts politiques dans la sphère médiatique

En Tunisie comme dans de nombreux pays de l'OCDE et dans le monde, la nomination des personnes à la tête des médias publics est du ressort des autorités publiques. Le 6 avril 2021, un ancien collaborateur de l'Agence tunisienne de communication extérieure (transformée en outil de propagande du régime de Ben Ali, dissoute en 2011) et PDG de la radio Zeitouna FM – réputée proche du parti Ennahdha – a été nommé par le Chef du gouvernement à la tête de l'agence publique Tunis Afrique Presse (TAP) (La Presse, 2021<sup>[82]</sup>). Face à ce profil controversé et une nomination jugée politique, le SNJT et l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) ont lancé un appel à la grève, et les journalistes de la TAP ont occupé les locaux en signe de protestation (Webmanager Center, 2021<sup>[83]</sup>). Après l'intervention des forces de police afin d'accompagner le nouveau chef exécutif de la TAP dans ses bureaux, émaillée de faits de violence à l'encontre des journalistes présents, le gouvernement a finalement renoncé à cette nomination (La Presse, 2021<sup>[84]</sup> ; Business News, 2021<sup>[85]</sup>). De la même manière, la nomination d'une journaliste à la tête de la radio Shems FM (qui fait partie des « biens confisqués » par l'État après la révolution et dont le statut juridique demeure en attente de régularisation) a été fortement dénoncée et contestée par les journalistes de la radio et le SNJT, la poussant à la démission (L'Économiste maghrébin, 2021<sup>[86]</sup> ; Tunisie numérique, 2021<sup>[87]</sup>). Les journalistes dénonçaient en particulier l'absence de compétence managériale de la candidate, dans un contexte de nécessaire restructuration de la radio.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces deux événements médiatisés au cours de l'année 2021. D'une part, ils témoignent du fait que, malgré d'importants progrès en vue de préserver le secteur des médias des intérêts politiques et partisans, la question de la nomination de personnes à la tête des entreprises médiatiques liées à des intérêts politiques demeure problématique et appelle le gouvernement à une attention accrue afin de s'assurer du caractère transparent, impartial et indépendant des nominations effectuées, en consultation avec les parties prenantes concernées (Orient XXI, 2021<sup>[35]</sup>). D'autre part, la forte mobilisation des journalistes, syndicats et OSC, qui sont parvenus par la médiatisation de ces affaires et des mouvements de grève à annuler les nominations décriées, témoigne de la vigilance et de la vitalité de la société civile tunisienne pour la protection de la liberté de la presse, ainsi que des résultats probants qu'elle peut apporter.

Sources : (La Presse, 2021<sup>[82]</sup>) (Orient XXI, 2021<sup>[35]</sup>) (Webmanager Center, 2021<sup>[83]</sup>) (La Presse, 2021<sup>[84]</sup>) (Business News, 2021<sup>[85]</sup>) (L'Économiste maghrébin, 2021<sup>[86]</sup>) (Tunisie numérique, 2021<sup>[87]</sup>).

De plus, le rapport élaboré par la HAICA sur le pluralisme politique dans les émissions télévisées à la suite de la mise en place d'un état d'exception le 25 juillet 2021 semble mettre en avant un manque de diversité des opinions et courants de pensée exprimés, ainsi qu'une surreprésentation des voix favorables aux décisions présidentielles (HAICA, 2021<sup>[88]</sup>).

#### *La tentative d'autorégulation du secteur de la presse écrite*

À la différence du secteur de l'audiovisuel, il n'existe pas d'autorité indépendante de contrôle pour le secteur de la presse écrite, papier ou numérique. Face à la nécessité de mettre en place un modèle d'autorégulation du secteur, de nature à garantir son indépendance tout en répondant aux nombreuses problématiques actuelles auxquelles la presse écrite fait face, le Conseil de la presse a été mis en place en septembre 2020. Cet organe a vocation à jouer le rôle d'une « cour d'honneur des journalistes » et à défendre la liberté de la presse, à garantir le droit du public à l'information, à adopter de bonnes pratiques journalistiques, ainsi qu'à renforcer le principe d'« autorégulation » et l'éthique journalistique parmi les journalistes et les institutions des médias en Tunisie (Article 19, 2020<sup>[89]</sup>). Il s'agit d'une composition

tripartite réunissant des représentants de journalistes, des propriétaires de médias et la société civile. Les membres du Conseil de la presse ont été nommés par le SNJT, la Fédération tunisienne des directeurs de journaux (FTDJ), le Syndicat général des médias – affilié à l'UGTT –, la Chambre syndicale pour les propriétaires de télévisions privées et la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH). Des organisations de défense de la liberté de la presse ont salué la mise en place du Conseil comme « une étape fondamentale dans le processus de réforme », et les entretiens ont montré une adhésion importante à cette initiative, qui pourrait en quelques années, avec des moyens suffisants, constituer une force positive et un acteur déterminant du secteur (Article 19, 2020<sup>[89]</sup>).<sup>31</sup> Il s'agit également d'un exemple intéressant d'autorégulation, qui diffère en ce sens du modèle adopté en Tunisie pour le secteur de l'audiovisuel, et pourrait inspirer d'autres approches, afin de renforcer la déontologie et le professionnalisme d'un secteur en pleine transformation. Cependant, au moment de la rédaction de ce rapport, le Conseil de la presse ne dispose pas de siège, de locaux ou de budget pour remplir le mandat qui lui a été confié.<sup>32</sup> Les membres du Conseil, désignés en septembre 2020, travaillent bénévolement. Il serait ainsi opportun d'**apporter un soutien financier et logistique au Conseil, tout en garantissant son entière indépendance**. En effet, il représente un organe intéressant d'autorégulation du secteur de la presse, pouvant apporter une réponse aux défis prégnants actuels, tels que la déontologie journalistique, les questions de la désinformation et de la mésinformation, ou encore le discours de haine dans les médias.

### *L'importance d'une politique médiatique du pays*

Malgré un effort de réforme louable et indispensable, qui a répondu aux impératifs de rétablir le respect des droits de l'homme et a permis de placer les principes de la démocratie au cœur des évolutions du champ légal, le gouvernement doit encore mettre en œuvre une politique publique relative à la presse et à l'audiovisuel, et mettre fin aux blocages des différents projets de loi relatifs à la mise en place de l'Instance de la communication audiovisuelle. Ainsi, les différents acteurs du secteur ont dû faire face au bouleversement induit, d'une part, par la libéralisation du secteur à la suite de la révolution et, d'autre part, par la transition numérique que connaît le secteur de la presse dans beaucoup de pays, sans infrastructures et cadres définis (Chouikha, 2013<sup>[1]</sup>). Il n'existe pas en Tunisie de véritable politique publique relative aux médias, depuis la suppression du ministère de la Communication en charge de la gestion du secteur, qui a alors été transférée à la Présidence du gouvernement sans préciser l'organe en charge. Une véritable réflexion sur cette thématique semble cependant indispensable, afin de répondre aux nombreux défis, communs à beaucoup de pays, relatifs à la liberté de la presse et à l'évolution des modes de production et de consommation de l'information à l'ère du numérique. Ces problématiques ont par ailleurs été exacerbées par la crise sanitaire, qui a mis à mal un secteur déjà fragilisé et qui peine à trouver un modèle de développement stable. **La réflexion autour d'une politique publique médiatique devrait répondre à la question de la liberté de la presse, mais également aux enjeux de formation et de déontologie des professionnels du secteur, ainsi qu'à la problématique essentielle d'un modèle économique permettant l'éclosion et la pérennité d'une presse véritablement pluraliste et indépendante des intérêts politiques et économiques.**

Dans ce sens, un accord signé en décembre 2020 à l'occasion des discussions menées entre le ministère des Affaires sociales et des organisations représentatives de la presse et de l'édition prévoit l'organisation d'une conférence nationale sur les politiques publiques dans le secteur de l'information. D'après les entretiens menés,<sup>33</sup> l'organisation de cette conférence a pris du retard du fait de la crise sanitaire, mais demeurerait à l'ordre du jour en juillet 2021 ; le SNJT et la HAICA ont organisé un atelier préparatoire le 20 décembre 2021 (Webmanager Center, 2021<sup>[90]</sup>). Une telle conférence représente l'opportunité de **s'assurer de la participation de toutes les parties prenantes au dialogue, et ainsi de mettre en place un cadre solide de réforme des politiques publiques du secteur des médias en Tunisie**. Il serait également important de **définir clairement les responsabilités institutionnelles dans l'appui à la presse tout en veillant à conserver l'indépendance de ce secteur**.

#### **4.4.3. Les opportunités et les défis relatifs au droit d'accès à l'information**

Promouvoir la transparence est un prérequis pour permettre aux citoyens de faire entendre leur voix de manière informée, et de contribuer à la définition des priorités, au suivi des actions gouvernementales et à un dialogue éclairé sur des décisions qui affectent leur vie. Dans cette perspective, le droit d'accès à l'information est un facteur essentiel pour augmenter la transparence de l'administration publique.

De manière générale, l'accès à l'information constitue un des secteurs dans lesquels la Tunisie a réalisé des progrès notables pendant sa transition démocratique, et un des acquis de la révolution de 2011. En un temps limité, en plus d'un cadre légal en ligne avec les normes internationales – à travers l'adoption de la loi organique n° 2016-22 –, le pays a mis en place de nombreuses initiatives pour faire progresser l'accès à l'information et aux données publiques, y compris la création d'une instance indépendante, l'Instance nationale d'accès à l'information (INAI) – qui reçoit et traite régulièrement des recours –, la nomination de chargés d'accès à l'information dans les structures publiques, ainsi que l'élaboration d'outils et de campagnes de sensibilisation.

Plusieurs portails de données ouvertes existent en Tunisie, à l'image du site dédié du ministère de l'Intérieur, de celui des Transports et de celui de l'Agriculture. Cette pratique est en ligne avec la disposition 7 de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert, pour en accroître la portée et la réutilisation, ainsi que l'impact de l'information. Elle précise que les données et les informations divulguées doivent être claires, complètes, actuelles, fiables, pertinentes, gratuites et disponibles dans un format ouvert et non propriétaire lisible par machine, qu'elles doivent être faciles à trouver, à comprendre, à utiliser et à réutiliser, et diffusées par le biais d'une approche multicanale, dont la priorité doit être établie en consultation avec les parties prenantes (OCDE, 2017<sup>[91]</sup>).

Cependant, il ressort des entretiens que, si les OSC accroissent leur usage des procédures de demande d'accès à l'information, les médias les emploient encore peu.<sup>34</sup> Les journalistes indiquent en effet que les délais pourraient être raccourcis ou que le traitement des requêtes pourrait être facilité, ce qui est aussi le cas dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, 2021<sup>[92]</sup>). Les échanges semblent montrer que la procédure de demande d'accès, voire de recours, crée des délais difficilement compatibles avec le temps médiatique.<sup>35</sup> Ces leviers sont donc peu utilisés, compte tenu de l'immédiateté de la couverture médiatique tunisienne et par manque d'acculturation à la loi et d'habitude de déposer un recours auprès de l'INAI. Le SNJT a néanmoins proposé des formations et manuels de procédures sur ces mécanismes.

Certaines initiatives ou procédures menées par des organes de presse ont cependant permis des avancées du droit d'accès à l'information. Elles ont surtout pris la forme de procédures longues, nécessitant un recours auprès de l'INAI et une décision de sa part pour ouvrir certaines informations au public. C'est le cas des démarches entreprises par une journaliste indépendante et par le média d'investigation en ligne Inkyfada pour accéder aux données des ministères de l'Intérieur et de la Justice (voir Encadré 4.7).

### Encadré 4.7. Les démarches de journalistes et organes de presse tunisiens pour l'accès à l'information

En octobre 2018, la journaliste indépendante Amel Mekki a obtenu gain de cause auprès de l'INAI à la suite d'une plainte déposée contre le ministère de l'Intérieur, face au refus de ce dernier de répondre à une demande d'accès à l'information relative à des statistiques et la répartition géographique des personnes fichées S17.<sup>1</sup> Il s'agit de la première affaire en Tunisie dans laquelle une journaliste a déposé plainte et obtenu gain de cause auprès de l'INAI.

Elle a été suivie, en mai 2020, par une autre décision de l'INAI en faveur d'Inkyfada, dans une affaire l'opposant au ministère de la Justice et concernant les données relatives à la loi d'amnistie des fonctionnaires. Le ministère a déposé un recours auprès du tribunal administratif quant à la décision de l'INAI et l'affaire est encore en cours.

1. La procédure des fichés S17 est une procédure de fichage d'individus induisant des restrictions importantes de la liberté de circulation, mise en place dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et qui a fait l'objet de plusieurs rapports d'OSC, qui remettent en cause son opacité et l'absence de procédure judiciaire.

Source : (Inkyfada, 2021<sup>[93]</sup>).

L'accès effectif à l'information, même encore peu utilisé, demeure un enjeu pour les journalistes en Tunisie. Inkyfada a publié en mars 2021 un article relatif aux demandes effectuées par ce média au cours de l'année passée (Inkyfada, 2021<sup>[93]</sup>). Sur 119 demandes adressées à diverses institutions de janvier 2019 à fin 2020, 66 auraient fait l'objet d'une réponse. La moitié d'entre elles seraient intervenues hors délais (au-delà des 20 jours prévus par la loi organique n° 2016-22) et plus de la moitié (35) auraient présenté des réponses incomplètes, comme des éléments datés et n'étant plus pertinents pour des demandes effectuées dans le cadre de la pandémie de COVID-19.

Le gouvernement doit s'assurer que tous les individus, et les journalistes en particulier, peuvent accéder aux informations utiles et pertinentes, pour garantir qu'ils peuvent pleinement jouer leur rôle de suivi de l'action publique. Face à la rapidité du temps médiatique, qui souvent ne concorde pas avec les délais définis par la loi, il serait opportun de **renforcer la publication proactive de l'information, notamment sur des sujets d'actualité et pour lesquels les données évoluent rapidement, par exemple les chiffres liés à la pandémie de COVID-19**. Pour soutenir l'ancrage d'un cadre légal de promotion de la publication proactive, **le gouvernement pourrait continuer à mettre en place des formations spécifiques et des activités de sensibilisation à l'intention des organes assujettis par la loi, soulignant l'importance et l'impact de la divulgation proactive**.

En outre, afin d'encourager le public en général, et plus particulièrement les médias, à utiliser le droit d'accès à l'information, il pourrait être envisagé de **mener des consultations avec divers organes de presse et d'aller au-delà des organisations médiatiques les plus importantes**, pour faciliter la compréhension des informations qui seraient utiles aux médias et identifier la forme la plus adaptée. **L'établissement de relations solides et pérennes entre le gouvernement, l'INAI et les journalistes, les OSC et les universitaires** aiderait tous les acteurs à prendre conscience des types d'informations disponibles et à explorer les moyens de les publier de manière pertinente et accessible. **L'INAI gagnerait ainsi à renforcer les efforts de sensibilisation et de formation des journalistes concernant le droit d'accès à l'information**.

La cartographie des organisations auprès desquelles il est possible de demander des informations publiques est un facteur essentiel au renforcement de l'effectivité du cadre légal. En théorie, les demandes peuvent être formulées auprès d'un très grand nombre d'organisations tunisiennes assujetties à la loi. Il s'agit d'un levier crucial de transparence dans la vie publique. Cependant, dans les faits, l'INAI estime à

plus de 7 000 le nombre d'organisations entrant dans le champ de la loi, ce qui représente un défi considérable en matière de suivi. Par conséquent, début 2021, l'INAI était en mesure de suivre seulement 849 de ces organismes.<sup>36</sup> En outre, certaines administrations n'ont pas encore pu se doter d'outils numériques comme un site Internet ou un portail en ligne, qui permettent de formuler les demandes ou d'accéder aux informations rendues publiques par ce biais.

**Assurer une cartographie et une catégorisation** (par exemple, ministères, juridictions, instances indépendantes, municipalités, entreprises publiques, etc.) **régulièrement mises à jour des organisations couvertes** par la loi aidera non seulement au suivi de la mise en œuvre, en permettant des actions de relance, de soutien et de renforcement des compétences auprès des catégories qui en ont le plus besoin, mais également à la création d'une émulation entre organismes tunisiens. À plus long terme, une telle cartographie ou un tel tableau de bord pourra être enrichi par des taux et délais de réponse aux demandes ou de publication proactive des informations et données publiques tunisiennes par catégorie et/ou par institution assujettie, à titre d'exemple.

#### **4.4.4. La désinformation et la mésinformation**

En Tunisie, comme dans beaucoup de pays, la diffusion croissante de fausses nouvelles a été identifiée par les analyses de l'OCDE comme un des défis majeurs posés au processus démocratique, à la liberté de la presse et à un débat public sain (Matasick, Alfonsi et Bellantoni, 2020<sup>[94]</sup>).<sup>37</sup> Si le phénomène de la désinformation et de la mésinformation est devenu une préoccupation majeure à l'aune de la crise sanitaire du COVID-19, il n'est cependant pas nouveau, et plusieurs acteurs l'ont mis en avant en Tunisie au cours des années passées, notamment dans le cadre de campagnes électorales.

Il existe actuellement, dans le cadre légal tunisien, des dispositions pouvant constituer la base légale de la répression de la désinformation et la mésinformation. Comme indiqué dans le Chapitre 3 (voir Section 3.2.1), l'article 245 du Code pénal et l'article 55 du décret-loi n° 2011-115 pénalisent en effet les faits de diffamation, qui peuvent dans certains cas particuliers être assimilés à de la désinformation et de la mésinformation. L'article 54 du décret-loi n° 2011-115 punit quant à lui d'une amende la diffusion de fausses nouvelles « de nature à porter atteinte à la quiétude de l'ordre public » (République tunisienne, 2011<sup>[3]</sup>). Prenant appui sur cet arsenal juridique pénalisant la diffusion de fausses nouvelles ainsi que le crime d'offense au chef d'État, deux internautes ont été condamnés en 2018 à six mois de prison ferme pour avoir propagé une fausse rumeur concernant le décès du président de la République, en utilisant le logo d'un média reconnu (Jeune Afrique, 2018<sup>[95]</sup>).

Par ailleurs, une proposition de loi portant sur la criminalisation des fausses informations, et prévoyant de lourdes sanctions contre les contrevenants, a été déposée par un groupe de parlementaires de l'ARP en mars 2020 (La Presse, 2020<sup>[96]</sup>). Cette proposition de loi consiste à amender les articles 245 et 247 du Code pénal, en définissant la diffamation électronique comme « toute diffusion de discours mensongers ou douteux entre les usagers des réseaux électroniques et les utilisateurs des plateformes de réseaux sociaux, dans le but de nuire à des individus, à des groupes ou à des institutions » (La Presse, 2020<sup>[96]</sup>). De nombreuses OSC et organisations de défense des droits humains ont mis en garde contre les risques contenus dans cette formulation, qui pourrait tendre à limiter davantage la liberté d'expression sur Internet, sans pour autant fournir de moyens efficaces de lutte contre la désinformation et la mésinformation. Si la forte mobilisation de la société civile a poussé au retrait de la proposition de loi (L'Économiste maghrébin, 2020<sup>[97]</sup>), cette dernière semble relever d'une tendance à adopter une approche répressive et pénale face aux phénomènes de la désinformation et de la mésinformation. Il conviendrait cependant de trouver un équilibre, afin de lutter contre ces phénomènes tout en s'assurant de préserver la liberté d'expression et la liberté de la presse. Ainsi, des alternatives à une approche pénale existent, comme le démontrent plusieurs initiatives de vérification des faits mises en place en Tunisie, avec une importante dimension pédagogique et d'éducation aux médias (voir Encadré 4.8).

#### Encadré 4.8. Quelques initiatives tunisiennes visant à lutter contre la désinformation et la mésinformation

Face à la prolifération des informations fausses, notamment sur les réseaux sociaux, et en particulier à l'occasion des échéances électorales, différents acteurs institutionnels ou de la société civile ont mis en place plusieurs initiatives. L'objectif est de proposer des plateformes de vérification de l'information à disposition du public, d'opérer un travail pédagogique sur ces thématiques et, enfin, de proposer une alternative aux approches pénales de la lutte contre la désinformation et la mésinformation.

##### Nawaat Fact-check

Le média indépendant en ligne Nawaat a lancé Nawaat Fact-check en mars 2020, dans le contexte de la crise sanitaire du COVID-19, une rubrique dédiée à la vérification de l'information. Il y publie en arabe, en anglais et en français des articles confirmant ou infirmant, à l'appui de sources fiables, des déclarations faites par des personnalités publiques ou encore les informations diffusées sur les réseaux sociaux, afin de combattre le phénomène de désinformation amplifié par la crise sanitaire (Nawaat, 2020<sup>[98]</sup>).

##### TuniFact

TuniFact est un site spécialisé dans la vérification de l'information et la lutte contre la désinformation et la mésinformation, lancé en juin 2021 par le Syndicat national des journalistes tunisiens (SNJT) dans le cadre d'un projet commun avec l'organisation de coopération internationale Hivos. Les objectifs affichés sont les suivants :

- Développer la vérification des faits (le *fact-checking*).
- Renforcer la confiance dans le journalisme et contribuer à une presse de qualité.
- Lutter contre les politiques de manipulation et de diffusion de fausses informations.
- Consolider la fonction de contrôle exercée par la presse.

Les informations sont classées selon quatre catégories : vrai, faux, trompeur, non pertinent. Une courte notice relative à chaque information retrace par ailleurs la méthodologie de vérification de cette information adoptée par les journalistes, ce qui renforce l'aspect pédagogique de cette initiative et participe à la sensibilisation du public ainsi qu'à l'éducation aux médias. Au moment de la rédaction de ce rapport, la page Facebook de cette initiative, plus alimentée que la plateforme elle-même, compte plus de 36 000 abonnés et est très active, postant quotidiennement plusieurs publications relatives à la vérification de faits et nouvelles (Tunifact, 2021<sup>[99]</sup>).

##### Tunisia Check News

Tunisia Check News est une initiative mise en place par la HAICA en 2019, avec le concours des journalistes des médias publics (télévision nationale, radio nationale, agence Tunis Afrique Presse).

Ce projet de vérification des informations diffusées sur Internet s'appuie sur des procédés de vérification techniques et de terrain, à travers un guide de procédures.

Les objectifs affichés de ce projet sont les suivants :

- Lutter contre la propagation sur Internet et les réseaux sociaux de campagnes de désinformation et de mésinformation, ou d'information malveillantes.
- Lutter contre tout discours de haine, dont l'objectif est de créer de la confusion et d'exacerber les divisions au sein de la société.

- Promouvoir, auprès des médias et du grand public, les bonnes pratiques à adopter en période électorale en matière de diffusion de l'information.
- Contribuer à la création d'un réseau de médias nationaux pour lutter contre la désinformation dans les médias et sur les réseaux sociaux en période électorale et au-delà.

Si cette plateforme est relativement active, la consultation des articles postés demeure limitée (dépassant rarement les 100 vues). Elle gagnerait donc à être davantage diffusée (Tunisia Check News, 2019<sub>[100]</sub>).

Sources : (Tunisia Check News, 2019<sub>[100]</sub>) (Tunifact, 2021<sub>[99]</sub>) (Nawaat, 2020<sub>[98]</sub>).

En tant qu'organe régulateur du secteur des médias audiovisuels et garant de la liberté d'expression, la HAICA s'est également intéressée à cette question et a mis en avant la nécessité de renforcer la résilience des médias face à la désinformation, en leur fournissant les outils nécessaires pour faire face à ce phénomène, notamment dans l'espace numérique et sur les réseaux sociaux. La HAICA a ainsi organisé des formations à l'adresse d'un certain nombre de journalistes de radios associatives sur les mécanismes et méthodes de traitement des fausses nouvelles (HAICA, 2020<sub>[101]</sub>). Avec le soutien du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, elle a également élaboré un guide à l'adresse des journalistes sur la vérification de l'information. Celui-ci apporte un éclairage sur les phénomènes de la désinformation et de la mésinformation, ainsi que des exemples de bonnes pratiques mises en place par différents médias, institutions et plateformes en Tunisie et dans le monde. Il présente également des méthodologies et outils concrets de vérification de l'information diffusée sur les réseaux sociaux, tels que des programmes de retraçage de sources d'images ou de vidéos diffusées sur les réseaux (HAICA, 2021<sub>[102]</sub>). La Tunisie pourrait également s'inspirer de la stratégie adoptée par le Royaume-Uni dans ce domaine (voir Encadré 4.9).

#### **Encadré 4.9. La réponse institutionnelle du Royaume-Uni aux phénomènes de la désinformation et de la mésinformation**

Le gouvernement britannique a mis en place et élaboré un certain nombre de structures et de lignes directrices pour répondre aux phénomènes de la désinformation et de la mésinformation, notamment l'Unité de réponse rapide (URR ; en anglais, *Rapid Response Unit*, RRU), le cadre RESIST et une formation pour comprendre le phénomène de la désinformation.

L'Unité de réponse rapide – Dans le cadre de sa réponse en matière de communication publique, le gouvernement britannique a mis en place l'URR, afin de concentrer les efforts de surveillance et de réponse dans l'ensemble de l'administration. L'URR est rattachée au *Cabinet Office*, et est chargée de coordonner et d'aider tous les départements à suivre et à concevoir des réponses à la désinformation dans leurs domaines de compétences.

La boîte à outils contre la désinformation RESIST – Les services de communication du gouvernement britannique ont développé la boîte à outils RESIST, afin d'aider les communicants du secteur public, les responsables politiques, les cadres supérieurs et les conseillers spéciaux à élaborer des réponses à la désinformation. Cette boîte à outils propose aux services les bonnes pratiques pour suivre, évaluer et contrer la désinformation. Elle est accessible au public à l'adresse suivante : <https://gcs.civilservice.gov.uk/courses/understanding-disinformation-in-partnership-with-gcsi/>.

Comprendre la désinformation – Le *Government Communication Service International* (GCSI) propose un programme de formation sur la façon de « reconnaître et répondre à la désinformation en tant que communicant gouvernemental ». Ce cours est accessible à tous les employés de GCSI. Les six modules du cours sont publiés chaque semaine, les participants pouvant suivre les leçons à leur propre rythme.

Source : (Gouvernement du Royaume-Uni, 2021<sub>[103]</sub>).

**La Tunisie pourrait soutenir les initiatives déjà mises en place par la HAICA, le SNJT et la société civile pour lutter contre la mésinformation et la désinformation, en s'appuyant également sur la communication publique de manière stratégique afin de prévenir la diffusion des rumeurs.** Pour ce faire, les autorités publiques pourraient s'inspirer des Principes de bonnes pratiques de l'OCDE sur les réponses de communication publique pour lutter contre la mésinformation et la désinformation (voir Encadré 4.10).

#### **Encadré 4.10. Principes de bonnes pratiques de l'OCDE sur l'utilisation de la communication publique contribuant à lutter contre la mésinformation et la désinformation**

L'OCDE a développé des principes de bonnes pratiques sur l'utilisation de la communication publique pour lutter contre la mésinformation et la désinformation, dans un effort pour renforcer la contribution de la communication publique dans la réponse aux enjeux émergents et pour restaurer la confiance dans l'écosystème de l'information. Ces dix principes visent à favoriser une communication publique :

1. transparente ;
2. inclusive ;
3. à l'écoute ;
4. menée à l'échelle de l'ensemble de la société ;
5. institutionnalisée ;
6. mue par l'intérêt général ;
7. fondée sur des éléments probants ;
8. rapide ;
9. préventive ;
10. tournée vers l'avenir.

Ces principes ont pour objectif de :

- compiler des données concrètes sur la communication publique et les interventions connexes des pouvoirs publics contribuant à lutter contre la mésinformation et la désinformation, et à s'attaquer aux difficultés sous-jacentes ainsi qu'aux sources de défiance vis-à-vis de l'information ;
- susciter un débat pluridisciplinaire autour des mesures qui ont permis de relever le bas niveau de confiance des citoyens dans l'information provenant des sources officielles et traditionnelles ;
- contribuer à orienter les interventions des pouvoirs publics dans le sens d'une mobilisation des organisations de la société civile, du secteur privé et des individus en faveur d'écosystèmes des médias et de l'information faisant progresser l'ouverture, la transparence et l'inclusion, et, in fine, qui accentuent la confiance dans les institutions publiques et renforcent les démocraties ;
- donner des conseils pratiques en matière d'initiatives internationales visant à promouvoir la confiance dans la vaccination contre le COVID-19 en tant que mesure essentielle pour vaincre la pandémie.

Sources : (OCDE, à paraître<sup>(104)</sup>) OCDE, *Principles of Good Practice for Public Communication Responses to Help Counter Mis- and Disinformation*, Éditions OCDE, Paris.

#### **4.4.5. Les défis relatifs à la protection et la promotion des droits numériques et de l'« Internet ouvert » en Tunisie**

Les activités des citoyens et des OSC se sont progressivement déplacées vers les réseaux sociaux et Internet, créant ainsi ce qui peut être appelé un « espace civique en ligne ». Consciente de l'importance que revêt un internet ouvert, l'OCDE mène de longue date des travaux dans ce domaine dans le cadre du Comité de la politique de l'économie numérique. C'est dans ce contexte que le Conseil de l'OCDE a adopté en 2011 la Recommandation du Conseil sur les principes pour l'élaboration des politiques de l'Internet, qui appelle les États signataires à « promouvoir le caractère ouvert, distribué et interconnecté de l'Internet », et qu'ont par la suite été élaborés les Principes pour l'élaboration des politiques de l'Internet pour soutenir les pays dans cet ouvrage (OCDE, 2011<sup>[105]</sup> ; OCDE, 2014<sup>[106]</sup>). L'Observatoire de l'espace civique de l'OCDE contribue à ces efforts à travers ses travaux visant à analyser l'évolution de l'espace civique et en particulier des droits et libertés à l'ère numérique.

Le niveau de numérisation d'un pays, tout comme sa manière de traiter les questions de culture numérique et de fracture numérique revêtent ainsi une importance accrue, dans le but de s'assurer que les citoyens disposent de tous les outils nécessaires pour vivre une vie numérique positive, protégée et productive (OCDE, 2020<sup>[107]</sup>).

Si le cadre légal ne définit pas explicitement d'obligation légale à ce sujet, la Tunisie jouit dans les faits d'un Internet ouvert, sans censure ou blocage de la part des autorités, ainsi que d'un accès libre aux réseaux sociaux, tels que Facebook, Twitter ou YouTube (Freedom House, 2020<sup>[108]</sup>).

De plus, d'après une enquête menée par l'Institut national des statistiques tunisiennes, 66.6 % des individus utilisaient Internet en 2019 (soit une progression de 2.4 % par rapport aux données de l'année 2018). D'après la même enquête, 90 % des personnes interrogées utilisaient Internet pour accéder aux réseaux sociaux, ce qui constitue le premier type d'activité effectuée sur Internet, contre 39.8 % pour échanger des messages électroniques ou encore 18.1 % pour obtenir des informations auprès d'administrations publiques (Ministère des Technologies de la communication, 2019<sup>[109]</sup>). Parmi les raisons évoquées expliquant l'absence de connexion à Internet dans un foyer, seul 1.8 % des personnes interrogées met en cause l'indisponibilité dans la zone du ménage, 11.6 % parlent du prix trop élevé des équipements, et 76 % indiquent ne pas avoir besoin d'Internet. La Tunisie dispose ainsi globalement d'une couverture Internet satisfaisante et à des prix relativement abordables (Freedom House, 2020<sup>[108]</sup>). Cette question revêt un caractère important en Tunisie, alors que les réseaux sociaux, et Facebook en particulier, représentent des espaces d'expression et de communication privilégiés aussi bien par la population que par le gouvernement (Belhadj et Zaghdoudi, 2020<sup>[110]</sup>).

Dans ce contexte, la création par décret de l'Agence technique des télécommunications (ATT) (décret n° 2013-4506 du 6 novembre 2013) a soulevé de nombreux débats et a fait craindre un retour de la censure de l'Internet, en place sous le régime de Ben Ali (Ministère des Technologies de l'information et de la communication, 2013<sup>[111]</sup>). Le principal mandat de cette agence consiste en effet à fournir un appui technique aux investigations judiciaires sur les crimes dans le secteur de l'information et de la communication, par exemple en assurant une coordination avec les opérateurs du réseau des télécommunications publiques ou en faisant fonctionner les systèmes de contrôle du trafic national des télécommunications. Ainsi, c'est l'absence de cadre légal définissant ces crimes au moment de la mise en place de l'agence – et toujours d'actualité au moment de la rédaction de ce rapport – qui a suscité des inquiétudes au sein de la société civile. Aucun acte de censure n'a toutefois été relevé à ce jour (OCDE, 2019<sup>[112]</sup>).

Par ailleurs, s'il n'existe pas en Tunisie de censure et limites formelles au contenu, les entretiens et des rapports d'organisations de défense des droits de l'homme semblent noter une augmentation préoccupante des poursuites pénales pour des propos tenus sur Internet et sur les réseaux sociaux.<sup>38</sup> Des rapports d'ONG telles qu'Amnesty International ont indiqué que le Code pénal et le Code des

télécommunications avaient été utilisés afin d'engager des poursuites contre des individus pour des propos tenus sur Internet, notamment des cas de dénonciation publique de faits de corruption ou de critique de l'action du gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire (Amnesty International, 2020<sup>[113]</sup>). Un blogueur et activiste a par exemple été arrêté en avril 2020 pour avoir diffusé en direct sur Facebook une vidéo de manifestations devant la mairie de la ville de Tebourba, à l'ouest de la capitale, et poursuivi aux titres des articles 316 (pour bruit et tapage de nature à troubler la tranquillité des habitants) et 128 (relatif au fait d'imputer à un fonctionnaire public ou assimilé des faits illégaux en rapport avec ces fonctions sans en établir la véracité) du Code pénal (Daaji et Menia, 2020<sup>[114]</sup>). Amnesty International a recensé au moins 40 blogueurs, administrateurs de pages Facebook populaires, activistes et défenseurs des droits humains poursuivis entre 2018 et 2020, notant une « intolérance croissante à la critique » (Amnesty International, 2020<sup>[115]</sup>).

Les cas reportés, qui concernent des blogueurs citoyens ne disposant ainsi pas de carte professionnelle et n'étant pas en mesure de faire valoir les dispositions du décret-loi n° 2011-115, permettent par ailleurs de faire état des limites de ce cadre légal, qui pourrait davantage protéger les journalistes citoyens et les personnes effectuant un travail de veille démocratique et d'information du public en dehors du cadre professionnel. Ils sont pourtant des acteurs essentiels de la protection de l'espace civique et de la promotion de la bonne gouvernance. **La Tunisie pourrait ainsi envisager, dans le contexte d'approfondissement du cadre légal relatif à l'espace civique, de mettre en place des garanties et protections supplémentaires de la liberté d'expression pour ce type d'acteurs.**

#### **4.4.6. Les défis relatifs à la protection des données à caractère personnel**

La confidentialité et la protection des données à caractère personnel sont des éléments essentiels d'un espace civique protégé, car elles contribuent à créer les conditions permettant aux citoyens de s'informer, de s'exprimer et de débattre librement d'idées. L'utilisation de la surveillance, au contraire, peut violer le droit des personnes à la vie privée et représenter un obstacle à leur capacité à s'exprimer librement, à communiquer, à s'organiser et à s'associer sur un pied d'égalité. La vie privée et la protection des données à caractère personnel soutiennent ainsi les autres composantes fondamentales de l'espace civique protégé, telles que les libertés d'expression, de réunion et d'association, la liberté et l'autonomie de la presse, la participation égale au débat public et à la prise de décision, et l'environnement favorable aux OSC.

La gouvernance des données et la protection de la vie privée sont depuis longtemps au cœur des travaux du Comité de la politique de l'économie numérique de l'OCDE, ce qui s'est traduit par la création d'un Groupe de travail sur la gouvernance des données et la protection de la vie privée. Le Groupe de travail a par exemple identifié l'accès non contraint et disproportionné des pouvoirs publics aux données personnelles détenues par le secteur privé parmi les défis les plus prégnants pour la gouvernance des données et la protection des droits individuels et comme un obstacle potentiel à la libre circulation des données en toute confiance (OCDE, 2019<sup>[116]</sup>).

En Tunisie, au-delà de la nécessité déjà évoquée d'adopter le projet de loi n° 2018/25 relatif à la protection des données à caractère personnel, afin de mettre à jour le cadre légal applicable conformément au nouveau contexte démocratique de la Tunisie, aux garanties constitutionnelles et aux normes internationales, d'autres défis se posent dans le domaine de la protection de la vie privée et des données personnelles en Tunisie.

Un des principaux défis mis en avant au cours des entretiens concerne le développement d'une culture de la protection des données à caractère personnel en Tunisie.<sup>39</sup> Comme dans de nombreux pays – dont certains sont membres de l'OCDE –, **il reste à fournir un effort important de sensibilisation sur ce sujet, afin de s'assurer de la vigilance des individus dans le partage de certaines données qui pourraient être utilisées de manière à limiter la pleine jouissance de certains droits et libertés publics.** En août 2021, l'INPDP a ainsi produit une étude selon laquelle 43.7 % des personnes sondées

déclarent connaître la notion de données à caractère personnel (INPDP, 2021<sub>[117]</sub>). En revanche, seuls 27 % déclarent avoir entendu parler de l'INPDP (contre 20.5 % en 2017). De même, malgré l'important débat qui a eu lieu au sein de la société civile au sujet de l'identifiant unique du citoyen et de la carte d'identité biométrique, 82.7 % des personnes sondées déclarent ne pas être au courant de la mise en place de l'identifiant unique du citoyen. D'après une déclaration du président de l'instance en septembre 2021, la majorité des plaintes reçues par l'INPDP concerne l'installation de caméras de surveillance (Webmanager Center, 2021<sub>[118]</sub>). Selon le président de l'INPDP, si la question de la vidéosurveillance est pertinente, les individus pourraient néanmoins être davantage sensibilisés aux autres types de données à caractère personnel qui peuvent être indûment exploitées.<sup>40</sup>

De plus, d'après l'ONG Access Now, sur les sept principaux fournisseurs d'accès à Internet opérant en Tunisie, seul l'un d'eux se conformerait effectivement à l'article 4 de la loi organique n° 2004-63 de 2004 relative à la protection des données à caractère personnel, loi qui pourrait d'ailleurs apporter davantage de garanties concernant la protection des données (Access Now et ImpACT International, 2020<sub>[119]</sub>). **Le renforcement des capacités de l'INPDP ainsi que l'octroi d'un pouvoir de sanction plus important pourraient représenter un levier pour veiller à un meilleur respect et une meilleure mise en œuvre de la protection des données à caractère personnel.**

En outre, au cours des dernières années, plusieurs projets du gouvernement ont également suscité l'inquiétude des acteurs de la société civile travaillant sur la question des données à caractère personnel. C'est notamment le cas du projet de loi sur la carte d'identité biométrique, qui a été présenté au Conseil des ministres en 2016 et soumis à l'ARP la même année. D'après un communiqué de l'ONG Access Now publié à l'époque, le projet de loi ne ferait référence à aucune procédure ou aucun garde-fou substantiel sur le type de données collectées et leur utilisation (Access Now, 2016<sub>[120]</sub>). Ces lacunes pourraient entraîner des abus importants contre la protection des données à caractère personnel. Le ministère de l'Intérieur aurait par ailleurs pu consulter l'INPDP dans le cadre de l'élaboration de ce projet de loi, et bien que cette dernière ait été par la suite auditionnée par la commission parlementaire chargée de l'étude de ce projet, seules des modifications mineures ont été apportées au texte original, malgré les mises en garde du président de l'instance sur l'absence de garantie de protection des données personnelles (Inkyfada, 2018<sub>[40]</sub>). La société civile a également mis en garde contre les risques liés à la conservation de ces données par des entreprises privées, potentiellement étrangères. Le ministère de l'Intérieur a finalement abandonné le projet de loi, du fait de modifications importantes apportées au sein de la commission parlementaire chargée de son examen, à la suite du plaidoyer conjoint de l'INPDP et de la société civile (Inkyfada, 2018<sub>[40]</sub>).

En mai 2020, dans le contexte de la crise sanitaire, le gouvernement a émis un décret mettant en place l'identifiant unique du citoyen (Ministère des Affaires locales, 2020<sub>[121]</sub>). Si l'INPDP a été consultée, ce n'est pas le cas de la société civile. L'objectif affiché est de faciliter les procédures administratives, en créant un identifiant regroupant notamment les informations relatives à l'identité, la sécurité sociale, les revenus et les informations fiscales, sous un même numéro donnant accès à différentes administrations. Ce projet de loi prend en compte certaines des préoccupations exprimées par la société civile concernant le précédent projet de loi sur la carte d'identité nationale biométrique, et accorde notamment le droit aux citoyens d'être informés des entités ayant accès à ces informations (Ministère des Affaires locales, 2020<sub>[121]</sub>). En revanche, l'ONG Access Now estime qu'il existe un risque pour la protection des données personnelles, lié à la centralisation du stockage de ces informations, qui ouvrirait la porte à des intrusions (Sayadi et Tackett, 2020<sub>[122]</sub>). L'INPDP a jugé ce décret conforme au cadre légal actuel relatif à la protection des données à caractère personnel, cadre légal lui-même en attente de réforme (Webmanager Center, 2020<sub>[123]</sub>).

La numérisation croissante de l'administration rend nécessaires, en Tunisie comme dans la plupart des pays, la mise à jour et le développement des cadres légaux et réglementaires en vigueur. Du fait de l'impact que ces cadres peuvent avoir sur la protection des données à caractère personnel et de l'existence en Tunisie d'associations disposant d'une expertise de longue date dans ce domaine, **il serait opportun**

de renforcer l'engagement et les efforts de collaboration avec la société civile dans ces domaines. Les textes législatifs mais également réglementaires pourraient faire l'objet de processus systématiques de consultation ciblant en particulier les organisations spécialisées, afin de bénéficier de leurs retours et commentaires et de développer un cadre légal tenant compte aussi bien des impératifs de la société de l'information que de la nécessité de préserver les droits et libertés publics.

## Références

- Access Now (2021), *Exposed and Exploited: Data Protection in the Middle East and North Africa*, <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2021/01/Access-Now-MENA-data-protection-report.pdf>. [20]
- Access Now (2016), *Tunisie : Communiqué sur le projet de loi sur la nouvelle CIN*, <https://www.accessnow.org/communique-sur-le-projet-de-loi-sur-la-nouvelle-cin/> (consulté le 12 septembre 2021). [120]
- Access Now et ImpACT International (2020), *Privacy Violated: Tunisian ISPs' Abuse of Personal User Information*, <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/07/Tunisia-ISPs-EN.pdf>. [119]
- Al Khatt (2013), *Statuts*, <https://alkhatt.org/wp-content/themes/alkhatt/StatutsAlKhatt.pdf>. [68]
- Al Khatt ; RSF (2016), *Media Ownership Monitor Tunisie*, <http://tunisia.mom-rsf.org/> (consulté le 10 septembre 2021). [64]
- Amnesty International (2020), *Traduit·e·s en justice pour avoir exprimé leurs opinions en ligne : L'utilisation de lois archaïques et bancales pour limiter la liberté d'expression en Tunisie*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE3032862020FRENCH.pdf>. [113]
- Amnesty International (2020), *Tunisia: Freedom of Expression at Risk as Prosecutions rise*, <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/11/tunisia-freedom-of-expression-at-risk-as-prosecutions-rise/> (consulté le 5 octobre 2021). [115]
- Article 19 (2020), *Tunisia: Digital Communications Code (May 2020) – Legal Analysis*, <https://www.article19.org/resources/tunisia-digital-communications-code-may-2020-legal-analysis/>. [30]
- Article 19 (2020), *Tunisia: Draft Law on National Agency for the Management of Public Advertisement and Subscriptions 2020*. [67]
- Article 19 (2020), *Tunisia: Government should review Decree on Distribution of Financial Aid to Private Media Sector*. [73]
- Article 19 (2020), *Tunisie : La création du Conseil de la presse marque une étape fondamentale dans le processus de réforme*, <https://www.article19.org/fr/resources/tunisie-la-creation-du-conseil-de-la-presse-marque-une-etape-fondamentale-dans-le-processus-de-reforme/> (consulté le 13 septembre 2021). [89]

- Article 19 (2017), *Tunisie : Lettre ouverte sur le projet de loi relatif à la création de l'instance de la communication audiovisuelle*, <https://www.article19.org/fr/resources/tunisie-lettre-ouverte-sur-le-projet-de-loi-relatif-a-la-creation-de-linstance-de-la-communication-audiovisuelle/> (consulté le 8 septembre 2021). [10]
- Bandyopadhyay, S. (2009), « Knowledge-Based Economic Development: Mass Media and the Weightless », *Distributional Analysis Research Programme, STICERD*, vol. Discussion Paper no. 74/London School of Economics and Political Science, London, <https://gsdrc.org/document-library/knowledge-based-economic-development-mass-media-and-the-weightless-economy/>. [43]
- Belhadj, S. et A. Zaghdoudi (2020), *La liberté d'expression sur Internet en Tunisie : Les paradoxes de la consécration en temps de crises*, ADLI, <http://adlitn.org/download/la-liberte-dexpression-sur-internet-en-tunisie/>. [110]
- Business News (2021), « Fermeture de Nessma TV et de la Radio du Saint Coran », *Business News*, <https://www.businessnews.com.tn/fermeture-de-nessma-tv-et-de-la-radio-du-saint-coran,519,113431,3> (consulté le 28 octobre 2021). [37]
- Business News (2021), « Kamel Ben Younes se rétracte et refuse la direction de la TAP », *Business News*, <https://www.businessnews.com.tn/kamel-ben-younes-se-retracte-et-refuse-la-direction-de-la-tap,520,107616,3> (consulté le 22 juillet 2021). [85]
- Centre for Law and Democracy (2021), *Global RTI Rating*, <https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global> (consulté le 17 décembre 2021). [16]
- Chef du gouvernement (2021), « Décret gouvernemental n°2021-3 du 6 janvier 2021, relatif aux données publiques ouvertes », *Journal Officiel de la République Tunisienne*, vol. 4, pp. 72-77, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104946>. [18]
- Chef du gouvernement (2018), « Circulaire n°19 du 18 mai 2018 du Chef du gouvernement à Mesdames et Messieurs les ministres, les secrétaires d'Etat, les gouverneurs, les présidents des municipalités et les directeurs des établissements et entreprises publics », <http://www.anpe.nat.tn/Fr/upload/Circulaire%20n%C2%B019%20du%2018%20mai%202018%20en%20fran%C3%A7ais.pdf>. [17]
- Chouikha, L. (2013), « La difficile entreprise de réformer les médias en Tunisie », *Communication* Vol. 32/1, <https://doi.org/10.4000/communication.4692>. [1]
- Chrisafis, A. (2009), « Sarkozy pledges €600m to newspapers », *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/media/2009/jan/23/sarkozy-pledges-state-aid-to-newspapers> (consulté le 12 septembre 2021). [75]
- Commission européenne (2021), *Recommandation de la Commission concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne*, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/e4b9e734-1700-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language-fr>. [55]
- Conseil de l'Europe (1981), *Convention 108+ pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*, Conseil de l'Europe, <https://rm.coe.int/1680078b39>. [21]

- Daaji, S. et R. Menia (2020), *The Shrinking of the Digital Space During the COVID-19 Pandemic: Movement Building and Internet Governance*, [114]  
[https://africaninternetrights.org/sites/default/files/Sodfa\\_Daaji.pdf](https://africaninternetrights.org/sites/default/files/Sodfa_Daaji.pdf).
- Democracy Reporting International (2021), *12ème édition du rapport semestriel sur la mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique*. [13]
- Freedom House (2020), *Tunisia: Freedom on the Internet 2020*, [108]  
<https://freedomhouse.org/country/tunisia/freedom-net/2020>.
- GIJN (2020), *Comment des journalistes d'investigation tunisiens ont construit un modèle économique qui garantit leur indépendance*, <https://gijn.org/2020/09/17/francais-inkyfada-modele-economique/>. [70]
- Gouvernement du Royaume-Uni (2021), *National Action Plan for the Safety of Journalists*, [56]  
<https://www.gov.uk/government/publications/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists>.
- Gouvernement du Royaume-Uni (2021), *Understanding Disinformation (in Partnership with GCSI)*, <https://gcs.civilservice.gov.uk/courses/understanding-disinformation-in-partnership-with-gcsi/>. [103]
- Gouvernement tunisien (2015), « Projet de loi relatif à la lutte contre les infractions des systèmes d'information et de communication », <https://legislation-securite.tn/law/54175>. [27]
- Greenwell, T. (2017), « Journalism is in Peril. Can government help? », *Inside Story*, [77]  
<https://insidestory.org.au/journalism-is-in-peril-can-government-help/>.
- HAICA (2021), *Guide du journaliste tunisien pour vérifier la crédibilité des informations partagées sur le web et les réseaux sociaux*, <https://haica.tn/wp-content/uploads/2021/06/Guide-Factchecking-Web.pdf>. [102]
- HAICA (2021), *Rapport : Le pluralisme politique dans les chaînes de télévision publiques et privées, 25-30 juillet 2021*, <https://haica.tn/wp-content/uploads/2021/09/Rapport-pluralisme-25-31-juillet-2021.pdf>. [88]
- HAICA (2021), *الهيئة تحذر من استغلال المساعدات المالية لفائدة وسائل الإعلام لتوظيفها*, [74]  
<https://haica.tn/ar/%D8%A7%D9%84%D9%87%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D8%AA%D8%AD%D8%B0%D8%B1-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%BA%D9%84%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A7%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7/?fbclid=IwAR2lZrkTS89x9r-K-eUfvC06qA> (consulté le 13 septembre 2021).
- HAICA (2020), *Rapport d'activités de la HAICA pour l'année 2018*, <https://haica.tn/wp-content/uploads/2020/12/Rapport-2018-00.pdf>. [33]
- HAICA (2020), « الهيئة تدعم الإعلام العمومي والجمعياتي للتصدي للأخبار الزائفة », *HAICA*, [101]  
<https://haica.tn/ar/%d8%a7%d9%84%d9%87%d9%8a%d8%a6%d8%a9-%d8%aa%d8%af%d8%b9%d9%85-%d8%a7%d9%84%d8%a5%d8%b9%d9%84%d8%a7%d9%85-%d8%a7%d9%84%d8%b9%d9%85%d9%88%d9%85%d9%8a-%d9%88%d8%a7%d9%84%d8%ac%d9%85%d8%b9%d9%8a%d8%a7/>.

- HAICA (2019), *Rapport final : Monitoring de la couverture médiatique de la campagne des élections législatives 2019*, <https://rm.coe.int/rapport-final-haica-legislatives-2019-a4-fr/1680a297e4>. [81]
- HAICA (2019), *Rapport final campagne d'élection présidentielle 2019*, <https://haica.tn/wp-content/uploads/2020/05/Rapport-final-HAICA-Présidentielle-2019-A4-Fr.pdf>. [80]
- HAICA (2014), « Décision de la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle n° 2 de l'année 2014, datée du 5 mars 2014, relative à la publication du cahier des charges fixant conditions d'octroi d'une licence de création et d'exploitation », *Journal officiel de la République tunisienne*, p. 869, <https://haica.tn/fr/cahiers-de-charge/>. [8]
- HAICA (s.d.), *Formulaire de plainte*, <http://plainte.haica.tn/?7eb532aef980c36170c0b4426f082b87&lang=fr>. [32]
- IFJ (2020), *Tunisie : La condamnation d'un journaliste à une peine de prison ferme est une grave atteinte à la liberté d'expression*, <https://www.ifj.org/es/centro-de-medios/noticias/detalle/category/press-freedom/article/tunisie-la-condamnation-a-de-la-prison-ferme-dun-journaliste-est-une-grave-atteinte-a-la-liberte.html> (consulté le 17 septembre 2021). [58]
- Inkyfada (2021), « Accès à l'information : Inkyfada dans le dédale de la bureaucratie tunisienne », *Inkyfada*, <https://inkyfada.com/fr/2021/03/10/acces-information-inkyfada-dedale-bureaucratie-tunisie/>. [93]
- Inkyfada (2021), *Inkyfada*, <https://inkyfada.com/fr/a-propos/> (consulté le 13 septembre 2021). [69]
- Inkyfada (2018), « Carte d'identité biométrique : Chronique d'un projet de loi avorté », *Inkyfada*, <https://inkyfada.com/fr/2018/03/22/carte-identite-biometrique-tunisie/>. [40]
- INPDP (2021), *تقييم ثقافة التونسية والتونسي لمنظومة حماية الحياة الخاصة والمعطيات الشخصية*, Instance nationale de protection des données à caractère personnel, [http://www.inpdp.nat.tn/Sondage\\_2021.pdf](http://www.inpdp.nat.tn/Sondage_2021.pdf). [117]
- INPDP (2019), *Rapport d'activité de l'instance 2009-2017*, [http://www.inpdp.nat.tn/Rapport\\_2009-2017.pdf](http://www.inpdp.nat.tn/Rapport_2009-2017.pdf). [41]
- INPDP (s.d.), *Organigramme de l'Instance nationale de protection des données à caractère personnel*, <http://www.inpdp.nat.tn/Organigramme%20INPDP.pdf> (consulté le 13 octobre 2021). [39]
- Jeune Afrique (2018), « Tunisie : le gouvernement prévoit de relancer l'ATCE, dissoute après la révolution », *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com/515977/politique/tunisie-le-gouvernement-prevoit-de-relancer-latce-dissoute-apres-la-revolution/> (consulté le 20 septembre 2021). [124]
- Jeune Afrique (2018), « Tunisie : Six mois de prison pour avoir propagé une rumeur sur le décès du président », *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com/507820/politique/tunisie-six-mois-de-prison-pour-avoir-propage-une-rumeur-sur-le-deces-du-president/> (consulté le 13 septembre 2021). [95]

- Kapitalis (2021), *Tunis : Des journalistes de la chaîne nationale Watania agressés par des manifestants anti-Saïed*, <http://kapitalis.com/tunisie/2021/10/10/tunis-des-journalistes-de-la-chaîne-nationale-watania-agresses-par-des-manifestants-anti-saied/> (consulté le 11 octobre 2021). [52]
- Kaye, D. (2015), *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/095/86/PDF/G1509586.pdf?OpenElement>. [24]
- Klaus, E. (2015), « L'autorité de la HAICA sur le secteur tunisien des médias : Un anachronisme transitionnel ? », *L'Année du Maghreb* 13, pp. 295-304, <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.2606>. [31]
- Klaus, E. et O. Koch (2017), « Les presses privées post-2011 en Tunisie : Mutations économiques et politiques », *Questions de communication* 32, pp. 287-306, <https://doi.org/10.4000/questionsdecommunication.11547>. [62]
- La Presse (2021), « La HAICA à l'heure de toutes les épreuves : Quête de légitimité, pression politique et risque de vide juridique ! », *La Presse*, <https://lapresse.tn/91939/la-haica-a-lheure-de-toutes-les-epreuves-quete-de-legitimite-pression-politique-et-risque-de-vide-juridique/> (consulté le 20 septembre 2021). [38]
- La Presse (2021), « Nomination de Kamel Ben Younes à la tête de la TAP : le personnel de l'agence en sit-in ouvert », *La Presse*, <https://lapresse.tn/93430/nomination-de-kamel-ben-younes-a-la-tete-de-la-tap-le-personnel-de-lagence-en-sit-in-ouvert/> (consulté le 22 juillet 2021). [82]
- La Presse (2021), « Prise d'assaut du siège de la TAP par la police : Une menace pour les journalistes et pour la liberté de la presse », *La Presse*, <https://lapresse.tn/94330/prise-dassaut-du-siege-de-la-tap-par-la-police-une-menace-pour-les-journalistes-et-pour-la-liberte-de-la-presse/> (consulté le 22 juillet 2021). [84]
- La Presse (2020), « Proposition de loi anti-fake news: L'enfer est pavé de bonnes intentions... », *La Presse*, <https://lapresse.tn/55715/proposition-de-loi-anti-fake-news-lenfer-est-pave-de-bonnes-intentions/> (consulté le 13 septembre 2021). [96]
- Le Monde (2018), « Le péril de la presse en Tunisie, c'est la servitude volontaire », *Le Monde*, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/21/le-peril-de-la-presse-en-tunisie-c-est-la-servitude-volontaire\\_5386623\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/21/le-peril-de-la-presse-en-tunisie-c-est-la-servitude-volontaire_5386623_3212.html). [61]
- L'Économiste maghrébin (2021), « Les journalistes et le personnel de « Shems FM » en sit-in ouvert », *L'Économiste maghrébin*, <https://www.leconomistemaghrebin.com/2021/03/15/journalistes-personnel-shems-fm-sit-in-ouvert/> (consulté le 22 juillet 2021). [86]
- L'Économiste maghrébin (2020), « Loi sur les fake news : Mabrouk Korchid se rétracte », *L'Économiste maghrébin*, <https://www.leconomistemaghrebin.com/2020/03/30/loi-sur-les-fake-news-mabrouk-korchid-se-retracte/> (consulté le 13 septembre 2021). [97]
- Marsad Majlis (2020), *Projet de loi organique n° 95/2020 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et à l'organisation de l'Instance de communication audiovisuelle et la détermination de ses compétences*, <https://majles.marsad.tn/fr/legislation/2020/95> (consulté le 12 juillet 2021). [12]

- Marsad Majlis (2020), *Proposition de loi organique n° 125/2020 relative à la liberté de la communication audiovisuelle et à l'organisation de l'Instance de communication audiovisuelle et la détermination de ses compétences*, <https://majles.marsad.tn/fr/legislation/2020/125> (consulté le 12 juillet 2021). [14]
- Marsad Majlis (2017), *Projet de loi organique n° 97/2017 relatif à l'Instance de la communication audiovisuelle*, <https://majles.marsad.tn/fr/legislation/2017/97> (consulté le 12 juillet 2021). [9]
- Matasick, C., C. Alfonsi et A. Bellantoni (2020), « Les mesures de gouvernance publique face à la désinformation: Comment les principes de gouvernement ouvert peuvent éclairer les choix stratégiques », n° 39, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a4000a8c-fr>. [94]
- Ministère de la Relation avec les Instances constitutionnelles et la société civile et des Droits de l'Homme (2018), *Projet de loi organique n° 25/2018 relatif à la protection des données à caractère personnel*, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104262>. [26]
- Ministère des Affaires locales (2020), « Décret gouvernemental n° 2020-312 du 15 mai 2020, fixant le contenu et les spécifications techniques de l'identifiant unique du citoyen et les règles régissant la tenue et la gestion de son registre », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 43, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104820>. [121]
- Ministère des Technologies de la communication (2019), *Liste des indicateurs fondamentaux des TIC : Tunisie*, [https://www.mtc.gov.tn/fileadmin/user\\_upload/Core\\_indicators\\_on\\_access\\_and\\_use\\_of\\_ICT\\_by\\_households\\_and\\_individuals\\_Fr\\_2018-2019.pdf](https://www.mtc.gov.tn/fileadmin/user_upload/Core_indicators_on_access_and_use_of_ICT_by_households_and_individuals_Fr_2018-2019.pdf). [109]
- Ministère des Technologies de la communication (2001), « Le décret n° 2001-2727 du 20 novembre 2001, fixant les conditions et les procédures d'utilisation des moyens ou des services de cryptage à travers les réseaux de télécommunication ainsi que les activités y afférentes », *Journal officiel de la République tunisienne*, [http://www.intt.tn/upload/txts/fr/decret\\_218.pdf](http://www.intt.tn/upload/txts/fr/decret_218.pdf). [22]
- Ministère des Technologies de l'information et de la communication (2013), « Décret n° 2013-4506 du 6 novembre 2013, relatif à la création de l'Agence technique des télécommunications et fixant son organisation administrative, financière et les modalités de son fonctionnement », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 90, pp. 3175 - 3179, <https://legislation-securite.tn/law/44017>. [111]
- Ministère des Télécommunications (2015), « Décret n° 2014-4773 du 26 décembre 2014, fixant les conditions et les procédures d'octroi d'autorisation pour l'activité de fournisseur de services internet », *Journal Officiel de la République Tunisienne*, vol. 7, pp. 191 - 197, <https://legislation-securite.tn/law/45784>. [28]
- Ministère des Télécommunications (1997), « Décret n° 97-501 du 14 mars 1997, relatif aux services à valeur ajoutée des télécommunications », *Journal officiel de la République tunisienne*, pp. 497 - 499, [https://www.mtc.gov.tn/fileadmin//texte\\_juridiques/D1997-0501.pdf](https://www.mtc.gov.tn/fileadmin//texte_juridiques/D1997-0501.pdf). [29]
- Nawaat (2020), *Nawaat*, <https://nawaat.org/tag/nawaat-fact-check/> (consulté le 15 septembre 2021). [98]
- Noorlander, P. (2020), *Taking action to protect journalists and other media actors*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/cyprus-2020-safety-of-journalists/168097fa83>. [57]

- Nord, L. (2013), « Newspaper Competition and Content Diversity: A Comparison of Regional Media Markets in Sweden », *Papeles de Europa*, vol. 26/1, [https://doi.org/10.5209/rev\\_pade.2013.n26.42800](https://doi.org/10.5209/rev_pade.2013.n26.42800). [76]
- Norris, P. (2008), « The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance and Human Development », *Media Matters: Perspectives on Advancing Governance and Development*, ed. M. Harvey, Global Forum for Media Development, Internews Europe, pp. 66-75, <https://gsdrc.org/document-library/the-role-of-the-free-press-in-promoting-democratization-good-governance-and-human-development/>. [42]
- OCDE (2021), *Civic Space Scan of Finland*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>. [92]
- OCDE (2020), *Digital Transformation and the Futures of Civic Space to 2030*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/dac/Digital-Transformation-and-the-Futures-of-Civic-Space-to-2030.pdf>. [107]
- OCDE (2019), *Enhancing Access to and Sharing of Data : Reconciling Risks and Benefits for Data Re-use across Societies*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/276aaca8-en>. [116]
- OCDE (2019), *Voix citoyenne en Tunisie : Le rôle de la communication et des médias pour un gouvernement plus ouvert*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306622-fr>. [112]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438#dates>. [91]
- OCDE (2014), *OECD Principles for Internet Policy Making*, <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd-principles-for-internet-policy-making.pdf>. [106]
- OCDE (2011), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les principes pour l'élaboration des politiques de l'Internet*, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0387#dates>. [105]
- OCDE (à paraître), *Principles of Good Practice for Public Communication Responses to Help Counter Mis- and Disinformation*, OECD Publishing, Paris. [104]
- Orient XXI (2021), « Tunisie. Mainmise et résistances dans le paysage médiatique », *Orient XXI*, <https://orientxxi.info/tunisie-mainmise-et-resistances-dans-le-paysage-mediatique,4736>. [35]
- Pinkerton, C. (2019), « Budget 2019 : Budget Reveals Details of Government's News Media Fund », *IPolitics*, <https://ipolitics.ca/2019/03/19/budget-2019-budget-reveals-details-of-governments-news-media-fund/>. [79]
- Présidence de la République (2007), « Décret n° 2007-3003 du 27 novembre 2007, fixant les modalités de fonctionnement de l'Instance nationale de protection des données personnelles », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 96, pp. 4038 - 4039. [25]
- Présidence du gouvernement (2020), « Décret gouvernemental n° 2020-865 du 20 novembre 2020, relatif aux conditions et procédures de bénéfice des aides ponctuelles au profit du secteur privé de l'information pour faire face aux répercussions de l'application des mesures de prévention contre l » », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 116, <https://legislation-securite.tn/law/104922>. [72]

- Reporters sans frontières (2022), *Classement mondial de la liberté de la presse 2022*, Reporters sans frontières, <https://rsf.org/fr/classement> (consulté le 15 juillet 2022). [45]
- Reporters sans frontières (2021), *Classement mondial de la liberté de la presse 2021*, Reporters sans frontières. [44]
- Reporters sans frontières (2021), *Reporters sans frontières : Tunisie*, <https://rsf.org/fr/tunisie> (consulté le 13 septembre 2021). [34]
- Reporters sans frontières (2021), « RSF dénonce la fermeture du bureau d'Al Jazeera à Tunis », *Reporters sans frontières*, <https://rsf.org/fr/actualites/rsf-denonce-la-fermeture-du-bureau-dal-jazeera-tunis>. [50]
- Reporters sans frontières (2021), *Tunise : Neuf journalistes victimes de violences policières en marge d'une manifestation*, <https://rsf.org/fr/actualites/tunise-neuf-journalistes-victimes-de-violences-policieres-en-marge-dune-manifestation> (consulté le 6 octobre 2021). [51]
- Reporters sans frontières (2021), « Tunisie : Des dizaines de journalistes agressés et harcelés lors d'une manifestation de soutien au gouvernement », *Reporters sans frontières*, <https://rsf.org/fr/actualites/tunisie-des-dizaines-de-journalistes-agresses-et-harceles-lors-dune-manifestation-de-soutien-au>. [49]
- Reporters sans frontières (2020), « Tunisie : Des parlementaires d'extrême droite attaquent le secteur des médias », *Reporters sans frontières*, <https://rsf.org/fr/actualites/tunisie-des-parlementaires-dextreme-droite-attaquent-le-secteur-des-medias>. [36]
- Reporters sans frontières (2012), *Analyse du décret-loi n° 2011-115 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition*, [https://rsf.org/sites/default/files/120227\\_code\\_de\\_la\\_presse\\_-\\_analyse.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/120227_code_de_la_presse_-_analyse.pdf). [4]
- Reporters sans frontières (s.d.), *Méthodologie détaillée du classement mondial sur la liberté de la presse*, <https://rsf.org/fr/methodologie-detaillee-du-classement-mondial-de-la-liberte-de-la-presse>. [46]
- République tunisienne (2020), « Décret-loi du Chef du Gouvernement n° 2020-30 du 10 juin 2020, portant des mesures pour la consultation des assises de la solidarité nationale et le soutien des personnes et des entreprises suite aux répercussions de la propagation du Coronavirus Covid-19 », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 54, pp. 1241 - 1247. [71]
- République tunisienne (2016), « Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 26, pp. 949 - 956, <https://legislation-securite.tn/law/45656>. [15]
- République tunisienne (2015), « Loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 63, pp. 1735 - 1761, <https://legislation-securite.tn/law/44992>. [6]
- République tunisienne (2014), *Constitution de la République Tunisienne*, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution\\_fr.pdf](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution_fr.pdf). [2]
- République tunisienne (2011), « Décret-loi n° 2011-115 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 84, pp. 2419 - 2429, <https://legislation-securite.tn/law/45850>. [3]

- République tunisienne (2011), « Décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Instance Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA) », *Journal Officiel de la République Tunisienne*, vol. 84, pp. 2430 - 2439, <https://legislation-securite.tn/law/43555>. [7]
- République tunisienne (2004), « Loi organique n° 2004-63 du 27 juillet 2004, portant sur la protection des données à caractère personnel », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 61, pp. 1988 - 1997, [http://www.inpdp.nat.tn/ressources/loi\\_2004.pdf](http://www.inpdp.nat.tn/ressources/loi_2004.pdf). [19]
- République tunisienne (2001), *Code des télécommunications*, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, <https://www.mtc.gov.tn/index.php?id=125>. [23]
- République tunisienne (1975), « Loi n° 75-32 du 28 avril 1975 portant promulgation du « Code de la presse » », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 29, pp. 845 - 850, <https://legislation-securite.tn/fr/law/41742>. [5]
- Richter, C. et C. Kozman (dir. pub.) (2021), *Arab Media Systems*, Open Book Publishers, <https://doi.org/10.11647/obp.0238>. [60]
- Sayadi, E. et C. Tackett (2020), *What is Tunisia's Unique Identifier, and why is it being pushed now?*, <https://www.accessnow.org/what-is-tunisia's-unique-identifier-and-why-is-it-being-pushed-now/> (consulté le 12 septembre 2021). [122]
- Schiffrin, A. (2017), « How Europe fights Fake News », *Columbia Journalism Review*, <https://www.cjr.org/watchdog/europe-fights-fake-news-facebook-twitter-google.php>. [78]
- SNJT (2021), *Rapport annuel sur la réalité de la liberté de la presse en Tunisie 2021*, <http://snjt.org/2021/05/03/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%82%d8%b1%d9%8a%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%86%d9%88%d9%8a-%d9%84%d9%84%d8%ad%d8%b1%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d9%88%d9%82%d8%a7%d8%a6%d9%85%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%ac%d9%87%d8%a7%d8%aa/>. [47]
- SNJT (2021), *SNJT*, <http://snjt.org/>. [54]
- SNJT (2020), *Communiqué : L'incarcération de Tawfiq Ben Brik est un scandale judiciaire. Il doit être libéré immédiatement*, <http://snjt.org/2020/07/24/%d8%b3%d8%ac%d9%86-%d8%aa%d9%88%d9%81%d9%8a%d9%82-%d8%a8%d9%86-%d8%a8%d8%b1%d9%8a%d9%83-%d9%81%d8%b6%d9%8a%d8%ad%d8%a9-%d9%82%d8%b6%d8%a7%d8%a6%d9%8a%d8%a9-%d9%88%d9%8a%d8%ac%d8%a8-%d8%a5%d8%b7/>. [59]
- SNJT (2020), *Rapport annuel sur la réalité de la liberté de la presse en Tunisie 2020*, <http://snjt.org/wp-content/uploads/2020/05/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%B1%D9%8A%D8%A7%D8%AA.pdf>. [48]
- SNJT et al. (2021), *Communiqué commun du 8 septembre 2021*, <http://snjt.org/2021/09/08/%d8%a8%d9%8a%d8%a7%d9%86-%d9%85%d8%b4%d8%aa%d8%b1%d9%83/>. [53]
- Tunifact (2021), *Tunifact*, <https://tunifact.org/fr/> (consulté le 20 septembre 2021). [99]
- Tunisia Check News (2019), *Tunisia Check News*, <https://tunisiachecknews.com/> (consulté le 20 septembre 2021). [100]

- Tunisie numérique (2021), « Tunisie : Hanen Ftouhi renonce à sa nomination à la tête de Shems Fm », *Tunisie Numérique*, <https://www.tunisienumerique.com/tunisie-hanen-ftouhi-renonce-a-sa-nomination-a-la-tete-de-shems-fm/> (consulté le 22 juillet 2021). [87]
- Tunisie numérique (2021), *Tunisie : Naissance du journal électronique "Le Temps News" !*, <https://www.tunisienumerique.com/tunisie-naissance-du-journal-electronique-le-temps-news/> (consulté le 5 octobre 2021). [65]
- Webmanager (2019), « Tunisie : L'accord entre le gouvernement et le SNJT en détails », *WebManager*, <https://www.espacemanager.com/tunisie-laccord-entre-le-gouvernement-et-le-snjt-en-detaills.html>. [66]
- Webmanager Center (2021), *Données personnelles : Explosion des demandes d'installation de caméras de surveillance*, <https://www.webmanagercenter.com/2021/09/07/472372/donnees-personnelles-explosion-des-demandes-dinstallation-de-cameras-de-surveillance/> (consulté le 10 septembre 2021). [118]
- Webmanager Center (2021), « Le personnel de la TAP en grève générale présentielle, le 22 avril », *Webmanager Center*, <https://www.webmanagercenter.com/2021/04/13/466450/le-personnel-de-la-tap-en-greve-generale-presentielle-le-22-avril/> (consulté le 22 juillet 2021). [83]
- Webmanager Center (2021), « Tunisie : La réforme du secteur des médias est-elle possible ? », *Webmanager Center*, <https://www.webmanagercenter.com/2021/12/20/477764/tunisie-la-reforme-du-secteur-des-medias-est-elle-possible/> (consulté le 21 décembre 2021). [90]
- Webmanager Center (2020), « Identifiant unique du citoyen : L'INPDP n'acceptera aucune violation des données personnelles (Gaddes) », *Webmanager Center*, <https://www.webmanagercenter.com/2020/05/13/450304/identifiant-unique-du-citoyen-linpdp-se-dressera-contre-toute-violation-des-donnees-personnelles-gaddes/> (consulté le 12 septembre 2021). [123]
- Webmanager Center (2020), *Le SNJT et la Fédération générale des médias rejettent l'amendement du décret-loi 116*, <https://www.webmanagercenter.com/2020/10/12/457121/le-snjt-et-la-federation-generale-des-medias-rejettent-lamendement-du-decret-loi-116/> (consulté le 7 septembre 2021). [11]
- Zargouni, H. (2020), *Open Sigma 2020*. [63]

## Notes

<sup>1</sup> L'ATCE, mise en place par la loi n° 18-76 du 7 août 1990, avait au départ pour mission de promouvoir l'image de la Tunisie et de sa politique à l'étranger. Elle s'est finalement transformée en véritable outil de propagande et de contrôle des médias, étant notamment en charge de gérer le budget publicitaire des entreprises étatiques, les autorisations pour les journalistes, et contrôlant également les activités sur Internet à des fins de surveillance (Jeune Afrique, 2018<sup>[124]</sup>).

<sup>2</sup> Le décret-loi n° 2011-115 a été adopté avant la Constitution de 2014.

<sup>3</sup> Comme le note RSF dans une analyse du décret-loi n° 2011-115 publié en février 2012, si la carte de presse est une condition administrative pour revendiquer le titre de journaliste, elle ne doit pas priver de protection une personne qui aurait exercé une mission d'information (Reporters sans frontières, 2012<sup>[4]</sup>).

<sup>4</sup> Ces deux décrets-lois ont été abrogés et remplacés par la loi organique n° 2016-22 relative au droit d'accès à l'information.

<sup>5</sup> La loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1<sup>er</sup> juin 2002 remplace l'article 9 de la Constitution de 1959 par la disposition suivante : « L'inviolabilité du domicile, le secret de la correspondance et la protection des données personnelles sont garantis, sauf dans les cas exceptionnels prévus par la loi. ».

<sup>6</sup> Entretien avec l'INPDP, 3 juin 2021.

<sup>7</sup> Entretien avec l'INPDP, 3 juin 2021 ; entretien avec une OSC œuvrant à la promotion des droits numériques, 15 juin 2021.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Concernant le cadre légal relatif à la cybercriminalité, le projet de loi susmentionné a été remplacé par le Décret-loi n° 2022-54 du 13 septembre 2022, relatif à la lutte contre les infractions se rapportant aux systèmes d'information et de communication, promulgué par le président de la République. La promulgation de ce décret-loi ayant eu lieu après la période de validation de ce rapport, ce dernier n'intègre pas d'analyse ce texte.

<sup>11</sup> Entretien avec le SNJT, 2 juillet 2021.

<sup>12</sup> Entretien avec la HAICA, 9 juin 2021.

<sup>13</sup> Entretien avec la HAICA, 9 juin 2021 ; entretien avec le SNJT, 2 juillet 2021.

<sup>14</sup> Entretien avec le SNJT, 2 juillet 2021.

<sup>15</sup> Entretien avec la HAICA, 9 juin 2021.

<sup>16</sup> Entretien avec l'INPDP, 3 juin 2021.

<sup>17</sup> Entretien avec une OSC œuvrant à la promotion des droits numériques, 15 juin 2021.

<sup>18</sup> Entretien avec l'INPDP, 3 juin 2021 ; entretien avec une OSC œuvrant à la promotion des droits numériques, 15 juin 2021.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Les services de ce ministère ont été transférés en août 2018 auprès de la Présidence du gouvernement.

<sup>21</sup> Selon le barème de notation de RSF jusqu'en 2022, un score de 0 représente la meilleure note, et un score de 100 la pire. Le barème a été inversé depuis l'édition 2022 du classement.

<sup>22</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.

<sup>23</sup> Entretien avec le SNJT, 2 juillet 2021.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ce projet de loi est consultable en arabe sur la plateforme de surveillance du travail parlementaire mise en place par l'association Al Bawsala, <https://majles.marsad.tn/fr/media/show/1862>.

<sup>27</sup> Il existe également un nombre important de radios Web et associatives qui ne sont pas comptabilisées dans ce calcul, et qui viennent ajouter à la pluralité des sources d'information et de divertissement.

<sup>28</sup> Entretien avec le SNJT, 2 juillet 2021.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Entretien avec la HAICA, 9 juin 2021.

<sup>31</sup> Entretien avec le SNJT, 2 juillet 2021.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Entretien avec des représentants de l'INAI, 19 février 2021.

<sup>37</sup> Entretien avec la HAICA, 9 juin 2021.

<sup>38</sup> Table ronde avec des OSC œuvrant dans la défense des droits humains, 26 mai 2021.

<sup>39</sup> Entretien avec l'INPDP, 3 juin 2021.

<sup>40</sup> Entretien avec le président de l'INPDP, 15 novembre 2021.



# 5

## L'environnement opérationnel favorable aux organisations de la société civile en Tunisie

---

Ce chapitre explore l'environnement opérationnel favorable aux organisations de la société civile (OSC) en Tunisie. Il analyse les cadres légaux, réglementaires et institutionnels régissant les OSC, ainsi que leurs activités, en particulier les récentes modifications apportées à ces cadres dans le contexte de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que les défis inhérents. Il aborde également la question du financement des OSC et la problématique de sa pérennisation, induisant la nécessité d'une diversification des sources. Enfin, d'autres défis sont mis en avant, tels que le décalage entre les grandes OSC et celles établies en région, ainsi que leurs capacités organisationnelles.

---

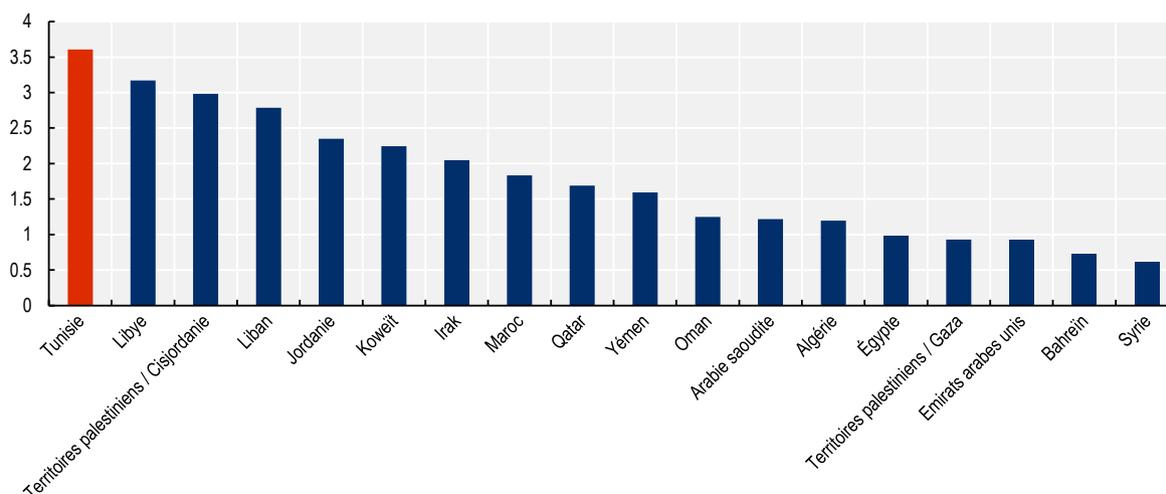
## 5.1. Introduction

Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle de premier plan dans toute réforme de gouvernement ouvert. Elles contribuent à la vie publique de plusieurs manières, notamment en sensibilisant et éduquant le public sur la citoyenneté et les politiques publiques, en fournissant des services de base, en protégeant l'environnement, en défendant les intérêts des groupes vulnérables, en menant des recherches et des analyses dans divers domaines, et en jouant le rôle de « *watchdog* », afin de veiller à la redevabilité et la transparence du gouvernement. Un environnement favorable est essentiel pour promouvoir leur efficacité et leur capacité à fonctionner de manière libre et autonome. Un cadre juridique, politique et institutionnel favorable protège la liberté d'association et est essentiel pour permettre aux OSC d'atteindre leur plein potentiel et de maximiser leur impact (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>).

Au lendemain de la révolution, la société civile tunisienne a connu une importante augmentation quantitative, mais également une évolution qualitative. De nombreuses associations œuvrant dans le domaine des droits humains, de la gouvernance et de la citoyenneté ont pu voir le jour. La société civile a ainsi joué un rôle majeur dans la transition démocratique et constituée, par son dynamisme et sa diversité, un des principaux acquis de la révolution (Mnasri, 2016<sup>[2]</sup> ; USAID, ICNL et FHI 360, 2020<sup>[3]</sup> ; Shahin, 2018<sup>[4]</sup>). La Tunisie se classe ainsi en tête des pays de la région MENA selon l'indicateur de l'organisation V-Dem qui mesure sur une échelle de 0 à 4 le niveau de répression auquel sont soumises les OSC (0 correspondant à la situation la moins démocratique et 4 à la situation la plus démocratique), avec une notation de 3.6 (voir Graphique 5.1).

Cette évolution rapide a tout d'abord été possible grâce au cadre légal progressiste instauré par le décret-loi n° 2011-88 (République tunisienne, 2011<sup>[5]</sup>) dès septembre 2011, mais également grâce à d'autres éléments, tels qu'une attitude progressivement plus favorable des autorités publiques envers la société civile, un environnement politico-institutionnel globalement propice, l'accès relativement facile et abondant à des financements étrangers, une multitude d'initiatives de renforcement des capacités au bénéfice des associations, ainsi que la prise d'initiatives (souvent bénévoles) de la part d'innombrables citoyens souhaitant monter des OSC et s'impliquer dans la vie publique.<sup>1</sup>

**Graphique 5.1. Indicateur de V-Dem sur la répression des OSC dans les pays de la région MENA en 2020**



Note : V-Dem pose la question : « Le gouvernement tente-t-il de réprimer les organisations de la société civile (OSC) ? ». Les réponses peuvent varier de 0 à 4, la réponse la moins démocratique étant « 0 » et la plus démocratique « 4 ». Ainsi, « 0 » correspond à la réponse « gravement » (le gouvernement pourchasse violemment et activement tout membre avéré ou présumé d'OSC), « 1 » à substantiellement (le gouvernement arrête, juge et emprisonne les dirigeants et les participants des OSC d'opposition qui ont agi légalement ; d'autres sanctions incluent l'interruption des rassemblements publics et des sanctions violentes à l'encontre des activistes), « 2 » à modérément (le gouvernement a recours à des sanctions matérielles et à un harcèlement juridique mineur – détentions, incarcérations de courte durée – pour dissuader les OSC d'agir ou de s'exprimer), « 3 » à faiblement (le gouvernement utilise des sanctions matérielles – amendes, licenciements, privation de services sociaux – pour dissuader les OSC d'opposition d'agir ou de s'exprimer ; il peut également avoir recours à des procédures d'enregistrement contraignantes pour ralentir la formation de nouvelles organisations de la société civile et les détourner de leur engagement, ou mettre en place des « mouvements organisés par le gouvernement » ou des ONG pour évincer les organisations indépendantes), « 4 » à la réponse « non » (les OSC sont libres de s'organiser, de s'associer, de faire grève, de s'exprimer et de critiquer le gouvernement sans crainte de sanctions ou de harcèlement de la part de ce dernier).

Source : (V-Dem, 2020<sup>[6]</sup>).

Cependant, des défis importants persistent, tant au niveau de l'application du cadre légal que du fonctionnement et des capacités des OSC elles-mêmes. Cette situation ne permet pas à la société civile tunisienne, pourtant dotée de nombreux atouts, d'atteindre son plein potentiel et la maturité, la solidité et la durabilité nécessaires pour représenter le pilier incontournable de la démocratie qu'elle devrait être. Un certain recul aurait même été observé ces dernières années au niveau de l'environnement dans lequel les associations sont en mesure d'opérer, qui – selon la quasi-totalité des OSC interrogées dans le cadre de ce scan – est moins propice qu'il ne l'était au lendemain de la révolution (Boussen, 2018<sup>[7]</sup>).<sup>2</sup>

## 5.2. La société civile, un acteur clé de la transition démocratique tunisienne

La Tunisie compte aujourd'hui 23 937 associations enregistrées, contre environ 9 600 recensées en 2010 (voir Tableau 5.1).<sup>3</sup> Malgré ce nombre très important d'associations enregistrées, le nombre d'OSC effectivement « actives » fait l'objet de débat. Aucune donnée fiable n'étant produite, la plupart des observateurs interrogés dans le cadre de ce scan estiment ce nombre entre quelques centaines et 4 000 au maximum. Cette différence s'explique en partie par le grand nombre d'associations créées à l'occasion d'une campagne ou d'une initiative spécifique, vu la facilité de création d'OSC permise par le régime déclaratif introduit par le cadre légal post-révolutionnaire, mais qui perdent leur raison d'être une fois le projet conclu. D'autres explications possibles sont la nature bénévole de la plupart des OSC tunisiennes, ainsi que leur difficulté à se structurer et se doter d'une pérennité institutionnelle et financière.

**Tableau 5.1. Nombre d'associations enregistrées en Tunisie, avril 2021**

Année	2010	2014	2017	2021
Nombre d'associations enregistrées au Registre national des associations	9 600	17 947	21 336	23 937

Source : Élaboré à partir des données fournies par le Centre Ifeda, avril 2021.

Quant à la répartition géographique, les données du Centre d'Information, de formation, d'études et de documentation sur les associations (Ifeda) montrent que près d'un tiers des associations enregistrées sont établies dans le Grand Tunis (7 665 entre les gouvernorats de Tunis, d'Ariana, de Ben Arous et de la Manouba) (Centre Ifeda, 2021<sup>[8]</sup>). Bien que les autres gouvernorats enregistrant le plus d'associations soient ceux des grandes villes côtières, notamment Sfax (1 820), Nabeul (1 434) et Sousse (1 207), certains gouvernorats moins dynamiques économiquement du sud et de l'intérieur du pays connaissent aussi un nombre important d'OSC (1 047 à Médenine, entre 900 et 1 000 à Sidi Bouzid, Kasserine et Gafsa).

Concernant les secteurs d'activité, près de 40 % des associations opèrent dans le domaine de la culture (4 719 OSC) et dans celui des écoles (4 584), suivis par les secteurs du sport, du social et du développement (entre 2 000 et 3 000 associations chacun), alors que seules 835 associations seraient engagées sur la thématique de la citoyenneté.<sup>4</sup> Bien que ces données puissent ne pas donner une image exacte, puisque des associations pourraient opérer sur plusieurs thématiques et qu'elles n'indiquent pas si elles sont réellement actives, elles semblent montrer que les associations opérant dans l'activité traditionnelle de fournisseurs de services seraient nettement plus nombreuses par rapport à celles engagées dans le plaidoyer sur les sujets de gouvernance ou des droits humains. Cependant, le nombre 835 reste élevé ; par ailleurs, 211 OSC sont des associations féminines et 207 des associations étrangères (Centre Ifeda, 2021<sup>[8]</sup>).

Les OSC tunisiennes jouent donc aujourd'hui une multitude de rôles. Si la plupart d'entre elles sont toujours engagées dans la prestation de services sociaux ou le développement local, bon nombre, souvent bien connues et visibles, jouent un rôle de défense et promotion de l'espace civique, en particulier de plaidoyer et de contrôle. Pour ce qui est du premier volet, l'exemple le plus célèbre de plaidoyer, et plus largement de force de proposition, joué par la société civile tunisienne est sans doute l'action récompensée par le prix Nobel de la paix 2015 au « quartet du dialogue national », composé de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT, le puissant syndicat), de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA, le patronat), du Conseil de l'Ordre national des avocats de Tunisie et de la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH). Ce quartet d'OSC a été décoré « pour sa contribution décisive à la construction d'une démocratie pluraliste en Tunisie à la suite de la révolution de Jasmin en 2011 », et en particulier pour son rôle lorsque la transition démocratique était en danger dans le contexte de plusieurs assassinats politiques et de vastes troubles sociaux (Prix Nobel, 2015<sup>[9]</sup>). En plus de la reconnaissance du rôle revêtu par la société civile tunisienne dans la démocratisation du pays, l'octroi de ce prix met également en lumière sa diversité, compte tenu de la nature des quatre organisations.

Les associations ont joué et continuent à jouer un rôle important de plaidoyer en une multitude d'occasions. S'il est impossible de dresser une liste exhaustive de ces actions, il suffit de rappeler que ce plaidoyer vise le gouvernement central, les autorités locales et le Parlement, couvrant une large panoplie de thématiques, allant de la proposition de nouvelles solutions (par exemple, les actions pour l'adoption d'une loi contre la discrimination) à la réaction contre des réformes jugées non pertinentes (telles que les actions contre la réforme du décret-loi n° 2011-88 sur les associations, voir Section 5.3.2). Le plaidoyer se concrétise par des manifestations, des campagnes sur les réseaux sociaux, des communiqués de presse, des rencontres avec les autorités et les députés, des appels publics, des collectes de signatures et d'autres outils similaires, souvent menés par des coalitions d'OSC.

Quant au rôle de contrôle et de surveillance (*watchdog*), plusieurs associations tunisiennes suivent, observent et documentent les activités du gouvernement, du Parlement et des collectivités locales, ce qui permet de rappeler aux autorités leurs engagements, de poser des questions publiques et de leur demander des comptes. Il s'agit ici d'un rôle primordial pour la défense et la promotion de l'espace civique, qui témoigne de la vitalité de la société civile tunisienne, notamment dans le contexte de la région MENA. Parmi les initiatives les plus connues, il est notamment possible de citer celles d'Al Bawsala (voir Encadré 5.1), plusieurs initiatives d'I Watch – y compris celles de suivi des promesses de campagne des présidents de la République et des chefs du gouvernement –, ainsi que Cabrane de l'Association tunisienne des contrôleurs publics (ATCP), pour le suivi des projets publics.<sup>5</sup> Bien que peu nombreuses, les OSC engagées dans le rôle de contrôle sont souvent parmi les mieux organisées et les mieux connues par l'opinion publique.

### Encadré 5.1. L'observatoire du Parlement d'Al Bawsala

Al Bawsala est une ONG tunisienne fondée en 2012, qui a pour objectifs de donner au citoyen les moyens de s'informer sur l'activité des élus et de défendre ses droits fondamentaux, d'œuvrer à la mise en place d'une bonne gouvernance et d'une éthique politique, ainsi que de participer à la défense de l'idée de progrès social et d'émancipation du citoyen.

Parmi ces projets phares, Marsad Majles est l'observatoire du pouvoir législatif en Tunisie, un des exemples les plus connus et les plus influents du rôle de contrôle, ou de « *watchdog* », joué par la société civile tunisienne.

Lancé en 2012, le projet a d'abord suivi la rédaction de la Constitution de 2014, puis a continué jusqu'à aujourd'hui à observer les travaux du Parlement tunisien. Sa plateforme [marsad.majles.tn](http://marsad.majles.tn) permet d'accéder librement à toutes les informations et tous les documents relatifs aux travaux de l'ARP, de suivre la performance des élus et leur tendance de votes, de lire les chroniques des réunions des commissions, et de suivre l'évolution des initiatives législatives ainsi que des projets de loi examinés au Parlement. De 2014 au 25 juillet 2021, Al Bawsala a couvert 340 séances plénières sur un total de 453 séances plénières tenues, et a publié 15 rapports sur les travaux de l'ARP, et 21 analyses et documents d'orientation politique.

L'équipe du projet retransmet également en direct les séances parlementaires, ce qui permet de suivre les débats, une initiative très populaire et appréciée parmi ceux qui s'intéressent aux travaux parlementaires. Plus largement, Al Bawsala est devenue une véritable référence pour toute information concernant l'ARP et les députés, et utilise les données de son observatoire pour des actions de plaidoyer.

Sources : (Al Bawsala, s.d.<sup>[10]</sup>) (Al Bawsala, s.d.<sup>[11]</sup>).

## 5.3. Le cadre légal régissant les associations

### 5.3.1. Le décret-loi n° 2011-88

Si la liberté d'association en Tunisie est garantie par l'article 35 de la Constitution de 2014 (République tunisienne, 2014<sup>[12]</sup>), tel que présenté dans le chapitre 3, les OSC sont régies par le décret-loi n° 2011-88 portant organisation des associations, adopté le 24 septembre 2011 (République tunisienne, 2011<sup>[5]</sup>). Ce texte, élaboré sous l'égide de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, est considéré comme un cadre légal solide et libéral

garantissant la liberté d'association, conforme aux normes internationales, et comme l'un des cadres juridiques les plus progressistes de la région en la matière (Voule, 2019<sup>[13]</sup>).

En particulier, le décret-loi remplace le régime d'autorisation pour la création des associations précédemment en place par un régime de déclaration, qui ôte ainsi aux autorités la possibilité d'interférer dans la création des associations sans justification légale (article 10) (République tunisienne, 2011<sup>[5]</sup>). Il interdit également toute ingérence des pouvoirs publics dans la définition des objectifs et activités des associations, et établit que seuls les tribunaux sont habilités à décider de la suspension ou de la dissolution d'une association.

Ce sont essentiellement le cadre légal instauré par le décret-loi n° 2011-88, ainsi que le contexte plus large de transition démocratique qui ont permis l'augmentation considérable du nombre d'associations en Tunisie et l'élargissement de leurs champs d'action. Les dispositions principales de ce cadre légal mis en place par le décret-loi, ainsi que leur mise en œuvre, seront présentées et analysées dans la suite du chapitre.

### **5.3.2. Tentatives de réforme du cadre légal**

Plusieurs tentatives pour réformer, amender ou remplacer le décret-loi n° 2011-88 ont été lancées depuis 2017, mais aucune n'a abouti, du fait de l'opposition forte des OSC elles-mêmes (Shahin, 2018<sup>[4]</sup>). En effet, bien que certains détails du décret gagneraient à être améliorés, l'ensemble de la société civile tunisienne le considère comme très progressiste, d'où la crainte que toute réforme finisse par affaiblir – plutôt que renforcer et améliorer – ce cadre légal.<sup>6</sup> Face à plusieurs tentatives de réforme, la défense du décret est devenue hautement symbolique, et la société civile tunisienne considère ce texte comme « le rempart des associations contre les velléités de réduction de leur espace d'action et plus généralement contre les menaces à la transition démocratique et à la consolidation de l'État de droit en Tunisie » (Boussen, 2018<sup>[7]</sup>).

En 2017, le gouvernement a motivé une première tentative de réforme par le besoin de donner une force légale accrue au décret-loi n° 2011-88 (l'article 65 de la Constitution du 27 janvier 2014 dictant en effet que l'organisation des associations fait partie des domaines qui doivent être régis par la loi organique) (République tunisienne, 2014<sup>[12]</sup>), de rendre plus efficaces les processus bureaucratiques, et de renforcer le suivi financier et judiciaire (Boussen, 2018<sup>[7]</sup>). Cette tentative de réformer le décret-loi a été abandonnée à la suite de l'opposition ferme de la société civile tunisienne. Cependant, le gouvernement tunisien a poursuivi dans l'idée de réformer le cadre légal relatif aux associations, et a décidé, au lieu d'amender le décret-loi n° 2011-88 lui-même, de le compléter par d'autres textes qui, selon l'exécutif, combleraient les lacunes actuelles (voir Section 5.5.4).

Au moment de la rédaction de ce scan, quatre projets de loi sont en cours d'élaboration par les services de la relation avec la société civile auprès de la Présidence du gouvernement.<sup>7</sup> Ces projets de loi concernent notamment la mise en place d'une plateforme électronique unique pour l'enregistrement et le suivi des associations, la révision du cadre légal actuel relatif au financement public des associations, les fondations, et enfin les ONG internationales. L'équipe en charge de ce scan n'a pas pu analyser ces différents projets, qui visent à répondre à certains des défis actuels rencontrés par les associations et les structures publiques en charge. Cependant, compte tenu de la conformité du décret-loi n° 2011-88 au regard des normes internationales et de son rôle déterminant dans le développement d'une société civile libre et diverse, **toute initiative de réforme du cadre légal et réglementaire relatif aux associations devrait préserver l'esprit et la lettre de ce texte et se limiter à certains aspects spécifiques tels qu'une meilleure définition des procédures administratives qui posent problème dans la pratique** (voir Section 5.4). Il serait opportun d'**instaurer un vrai dialogue préalable avec les OSC avant de lancer tout projet de réforme du cadre légal et réglementaire touchant l'enregistrement, le suivi et le contrôle de leurs activités.**

Malgré le cadre légal globalement propice à la société civile, et les institutions de soutien et suivi décrites, la Tunisie ne dispose pas, au moment de la rédaction de ce rapport, d'une stratégie nationale d'appui ou de promotion de la société civile. **L'élaboration d'un tel document pourrait être utile pour formaliser les raisons pour lesquelles il est nécessaire d'appuyer la société civile, donner une vue d'ensemble cohérente et stratégique des différents moyens que l'État utilise pour soutenir les associations, et sensibiliser l'ensemble des ministères, institutions nationales et autorités locales.** L'équipe de recherche de ce scan a cependant été informée que la Direction générale de la relation avec la société civile travaille actuellement à l'élaboration d'une telle stratégie avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).<sup>8</sup>

#### 5.4. L'enregistrement des associations

Le processus d'enregistrement des associations, obligatoire, est régi par le décret-loi n° 2011-88 (République tunisienne, 2011<sup>[5]</sup>) (chapitre II, articles 8-19), qui définit les étapes suivantes :

- Les fondateurs de l'association transmettent au Secrétariat général du gouvernement, par lettre recommandée, une carte d'identité nationale ou carte de séjour des fondateurs, ainsi que les statuts de l'association signés par les fondateurs en deux exemplaires (qui incluent notamment l'adresse du siège de l'association, son organigramme et une présentation des objectifs et moyens de réalisation).
- Dans un délai de 7 jours suivant la réception de l'accusé de réception de la part du Secrétariat général du gouvernement, le représentant de l'association est tenu de déposer l'annonce de la constitution de l'association auprès de l'imprimerie officielle de la République tunisienne, qui a l'obligation de la publier au JORT dans un délai de 15 jours. Le décret-loi précise que la non-réception du récépissé sous 30 jours vaut réception.

Le décret-loi opère par ailleurs une distinction entre la constitution légale de l'association – effective dès l'envoi du dossier de constitution au Secrétariat général du gouvernement – et l'acquisition de la personnalité morale, nécessaire par exemple pour l'ouverture d'un compte bancaire – effective à partir de la publication de l'annonce officielle au JORT.

Ces dispositions, qui mettent en place un régime purement « déclaratif » pour la création des associations, sans besoin d'approbation de la part des autorités, constituent la pierre angulaire ayant permis l'augmentation spectaculaire du nombre d'OSC tunisiennes.

Cependant, malgré le cadre légal très libéral, des défis demeurent dans la pratique. Bien que le décret-loi fixe des délais impératifs, de nombreuses associations rapportent des retards importants (certaines associations faisant état de délais jusqu'à un an pour la finalisation de leur enregistrement) avant la réception du récépissé de la part du Secrétariat général du gouvernement, et un refus de publication de l'annonce dans le JORT en l'absence du récépissé, ce qui contrevient au principe de déclaration du décret-loi, qui ne prévoit d'ailleurs pas un tel cas de figure (Al-Kawakibi Democracy Transition Center, 2017<sup>[14]</sup>). Selon plusieurs OSC,<sup>9</sup> ces délais semblent tantôt relever d'un manque de ressources humaines et de capacités de la Direction générale des associations, tantôt de pratiques visant à limiter la liberté d'association et à réintégrer un droit d'autorisation *de facto* des autorités dans le processus de constitution des associations. Certaines associations œuvrant dans des domaines « sensibles », tels que les droits des minorités, indiquent par ailleurs que la procédure d'enregistrement de leurs organisations a impliqué des avis et des considérations sur la « moralité » ou la conformité aux mœurs de leurs activités, ce qui est contraire à l'esprit du régime déclaratif instauré par le décret-loi.<sup>10</sup> Dans un cas particulier, un refus de publication au JORT sans justification a été constaté, malgré un processus de constitution en bonne et due forme (voir Encadré 5.2). Cet aspect sera abordé plus en détail dans le chapitre 7.

Les associations se sentant victimes de retard ou d'un refus de publication n'ont pas de mécanisme de recours clair à leur disposition. En effet, si le décret-loi n° 2011-88 fixe des délais impératifs, il ne prévoit rien en cas de dépassement de ces délais. Lorsqu'elles rencontrent un problème dans leur processus d'enregistrement, les associations semblent donc favoriser une discussion informelle avec le Secrétariat général du gouvernement, en vue d'une solution à l'amiable. **Cette lacune du décret-loi n° 2011-88 gagnerait à être comblée** par des dispositions prévoyant le cas où un dossier d'enregistrement est incomplet, le cas de refus d'octroi du récépissé ou d'inscription au JORT, ainsi que des mécanismes de plainte en cas de refus de l'enregistrement ou de manque de réponse. **L'introduction de sanctions** en cas de non-respect des délais pour l'octroi du récépissé, de refus de publication dans le JORT ou de pratiques administratives non conformes au cadre légal (telles que les considérations autour de la mission de l'association) dans le processus d'enregistrement des associations, pourrait contribuer à limiter les risques d'abus.

### Encadré 5.2. Le processus d'enregistrement de l'association Shams

L'association Shams est une organisation tunisienne fondée en 2015, qui a pour objectif d'apporter un soutien matériel, moral et psychologique aux minorités sexuelles, et d'œuvrer pacifiquement pour la réforme des lois discriminatoires à leur égard. En mai 2015, l'association Shams s'est immatriculée auprès du Secrétariat général du gouvernement, conformément aux dispositions du décret-loi n° 2011-88. Malgré l'obtention du récépissé et le règlement des frais de publication de l'annonce officielle de sa constitution au JORT, la publication, qui doit au titre de la loi intervenir dans un délai de 15 jours, n'a à ce jour pas encore eu lieu. Cela implique l'impossibilité pour l'association d'ouvrir un compte bancaire à son nom, et contribue ainsi à entraver ses opérations et possibilités d'action.

De plus, en décembre 2015, le gouvernement, à travers le chargé du contentieux d'État, a déposé plainte contre l'association auprès du tribunal de première instance de Tunis, indiquant que celle-ci se serait écartée de son but affiché, en violation de l'article 45 du décret-loi n° 2011-88. En février 2016, le tribunal de première instance a reconnu la légalité de Shams, puis une nouvelle fois en mai 2019, à la suite d'un recours en appel du gouvernement tunisien.

L'exemple de l'association Shams permet de tirer plusieurs enseignements relatifs à l'environnement dans lequel opèrent les OSC. D'une part, il démontre qu'une association œuvrant dans un domaine dit « sensible » peut exister et opérer en Tunisie, et que la justice peut représenter un véritable garant de la liberté d'association face à des poursuites intentées par le gouvernement. D'autre part, il met également en lumière l'application parfois incomplète, voire fautive, du décret-loi n° 2011-88 et la tendance qu'auraient certains fonctionnaires de l'État à utiliser des normes ne relevant pas du cadre légal, ainsi que la limite des recours dans ces cas de figure, comme le montrent les entretiens avec d'autres associations œuvrant dans la défense des droits des minorités.

Sources : (Kaye et al., 2019<sup>[15]</sup>) ; Entretiens menés dans le cadre du scan.

## 5.5. Le suivi et le contrôle des activités et des financements des associations

### 5.5.1. Le contexte de la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent

La gestion et la transparence financière des associations sont devenues des questions prégnantes, et ont même fait la une de l'actualité dans le cadre des politiques et mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il s'agit d'un sujet global et d'importance pour l'espace civique,

comme l'indique la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (Ní Aoláin, 2019<sup>[16]</sup>). En effet, s'il est légitime que l'État mette en œuvre des mesures efficaces pour prévenir et réprimer des crimes tels que le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, des dispositions trop strictes, voire disproportionnées, risqueraient d'entraver l'environnement opérationnel de la société civile et de rendre plus difficiles la création, la gestion et le fonctionnement des associations.

Ce sujet est d'actualité parce que la Tunisie a été classée en 2017 sur la liste des pays à haut risque par le Groupe d'action financière (GAFI), un organisme intergouvernemental ayant pour mission l'examen et l'élaboration des mesures de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent (GAFI, 2021<sup>[17]</sup>). Dans le rapport mutuel du GAFI pour la Tunisie publié en mai 2016, le pays était classé comme « largement conforme » à la recommandation n° 8 du Groupe portant sur les risques inhérents aux organisations à but non lucratif (MENAFATF/GAFIMOAN, 2016<sup>[18]</sup>).<sup>11</sup> Le rapport confirmait que le dispositif tunisien relatif à la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent couvrait les risques, bien que l'application des dispositions légales fasse défaut, en témoigne le nombre restreint de signalements aux autorités. En 2017, une révision de la recommandation n° 8 a ajouté la nécessité de déterminer le type d'organisations à but non lucratif présentant le plus de risques de financement du terrorisme et de blanchiment d'argent, ainsi que de mettre en place les mécanismes de surveillance nécessaires, des formations à l'adresse des organisations à but non lucratif et des bailleurs concernant les vulnérabilités potentielles que ces organisations présentent, et le développement de bonnes pratiques avec les organisations à but non lucratif. Dans le rapport de suivi du 6 décembre 2017, la note de la Tunisie a ainsi été abaissée et est passée de « largement conforme » à « partiellement conforme » (MENAFATF/GAFIMOAN, 2017<sup>[19]</sup>).

À la suite de cette révision de la notation, le GAFI a placé la Tunisie sur la liste des pays à haut risque, entraînant la décision de la Commission européenne, le 13 décembre 2017, d'inclure la Tunisie sur la liste noire relative aux pays tiers susceptibles d'être fortement exposés au blanchiment des capitaux et aux financements du terrorisme, ce qui contraint les banques et les instances soumises aux règles de l'UE à procéder à des contrôles renforcés des opérations financières impliquant la Tunisie (Commission européenne, 2018<sup>[20]</sup>). Le Parlement européen a ratifié cette décision en février 2018 (Parlement européen, 2018<sup>[21]</sup>). Contrairement au classement effectué par l'Union européenne, l'entrée de la Tunisie sur la liste du GAFI n'entraîne pas d'action ou obligation directe, le rôle du GAFI étant uniquement d'évaluer la conformité des États avec ses recommandations et d'appuyer les juridictions dans leurs démarches de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent. Cependant, le système de notation et de liste grise ou noire de pays en fonction de leur mise en œuvre des recommandations, suivies par 190 pays dans le monde, a un impact significatif sur l'image véhiculée par les États au sein de la communauté internationale, contribuant à décréter si le pays est perçu comme un lieu d'investissement sûr ou non.

Au regard de ce classement, le gouvernement tunisien a décidé d'adopter certaines mesures pour renforcer son système de contrôle financier, particulièrement concernant les OSC. Face à la nécessité grandissante de prendre en compte le point de vue et les préoccupations des OSC dans ce contexte, qui ont mis en avant les difficultés posées par les nouvelles régulations, et conformément aux nouvelles directives du GAFI qui soulignent l'importance d'une coopération entre le gouvernement et les OSC –, une initiative intéressante de dialogue multipartite a été mise en place (voir Encadré 5.3).

### Encadré 5.3. Le dialogue multi-acteur sur les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme

À la suite de l'ajout de la Tunisie à la liste des pays à haut risque par le GAFI, un « groupe de travail pour la société civile » a été créé en avril 2019, à l'initiative de la Commission tunisienne d'analyses financières (CTAF) et du Al-Kawakibi Democracy Transition Center (KADEM), une OSC. L'objectif principal est de réaliser une étude conjointe entre autorités publiques et société civile sur les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme inhérents au secteur associatif tunisien, afin d'alimenter le rapport que devait délivrer la CTAF au Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFIMOAN) en septembre de la même année.

Le Groupe était composé de représentants de la CTAF, du KADEM, de quatre autres administrations publiques (la Banque centrale, la Direction générale des associations, l'Instance nationale de lutte contre le terrorisme et l'Instance des microcrédits) et de trois autres OSC (Avocats sans frontières, Jamaity et l'ASDI). En amont de la constitution du groupe, deux consultations des acteurs de la société civile s'étaient tenues à Tunis et à Sfax, la plus grande ville du Sud tunisien.

Pendant plusieurs mois entre avril et septembre 2019, le groupe a discuté des mécanismes de contrôles financiers et bancaires, des risques et des mesures à prendre en matière de lutte contre le financement du terrorisme, des réglementations liées aux associations, et du respect des droits et libertés fondamentaux, avec la médiation d'une expertise internationale. Les réunions ont également permis d'organiser plusieurs sessions de formation à l'adresse de l'ensemble des participants, en bénéficiant d'une expertise internationale en la matière.

Les travaux du groupe ont abouti à une stratégie d'analyse des risques, reprise par le rapport transmis en septembre 2019 par la CTAF au GAFI. La société civile a par la suite été classée comme secteur « conforme », ce qui a sans doute contribué au fait que le GAFI retire la Tunisie de la liste des pays sous surveillance.

Ce groupe de travail représente une bonne pratique de dialogue constructif entre autorités publiques et société civile ayant abouti à un résultat concret positif. Différents acteurs impliqués dans le groupe de travail, tant du côté du gouvernement que des OSC, ont exprimé leur satisfaction face à cette dynamique de collaboration et aux résultats obtenus.

Sources : (Global NPO Coalition on FATF, 2021<sup>[22]</sup>) ; Entretiens menés dans le cadre du scan, avril-mai 2021.

Le GAFI a finalement retiré la Tunisie de sa liste noire en octobre 2019,<sup>12</sup> en reconnaissance de ses progrès dans la mise en œuvre de mesures contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que dans l'évaluation ciblée du secteur effectuée par les institutions publiques en coopération avec la société civile. L'UE a également retiré le pays de sa liste noire le 7 mai 2020 (Commission européenne, 2020<sup>[23]</sup>).

Afin de mieux cerner la problématique du suivi des financements des associations en lien avec la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, ainsi que son impact sur l'environnement opérationnel des OSC, il convient d'analyser les dispositions contenues dans les différents textes applicables du cadre légal, ainsi que celles ajoutées récemment.

### **5.5.2. Les dispositions relatives au suivi et au contrôle des associations dans le décret-loi n° 2011-88**

Il n'existe pas, dans le décret-loi n° 2011-88, de dispositions explicites mettant en place des mécanismes, modalités ou outils de suivi et contrôle des associations de la part du gouvernement.<sup>13</sup> Le décret-loi expose cependant un certain nombre de règles que les OSC sont tenues de suivre, faute de quoi elles pourraient encourir des sanctions, telles que celles prévues par l'article 45 du décret-loi (République tunisienne, 2011<sup>[5]</sup>).

Ces règles concernent essentiellement l'organisation interne des associations, leur administration et leur gestion financière. Les seules règles relatives aux activités de l'association sont le respect des « principes de l'État de droit, de la démocratie, de la pluralité, de la transparence, de l'égalité et des droits de l'Homme » (article 3), ainsi que l'interdiction de « l'incitation à la violence, la haine, l'intolérance et la discrimination fondée sur la religion, le sexe ou la région », « d'exercer des activités commerciales en vue de distribuer des fonds au profit de ses membres » et « de collecter des fonds en vue de soutenir des partis politiques ou des candidats indépendants à des élections nationales » (article 4) (République tunisienne, 2011<sup>[5]</sup>). Le décret-loi se limite donc à garantir le respect des valeurs fondamentales de la démocratie, la non-discrimination, le but non lucratif et l'indépendance politique des OSC, sans dicter aucune limitation à la liberté d'association, au domaine d'intervention ou à la cause qu'une association se propose de promouvoir. Les autres règles que les associations doivent respecter relèvent du processus de constitution (articles 8, 9, 10 et 27) et de la gestion administrative (articles 16 à 19 sur le statut et l'adhésion, article 33 sur la dissolution).

Il convient d'approfondir les règles concernant la gestion financière des OSC. Une association est autorisée à obtenir des financements à travers les cotisations de ses membres, les aides publiques, les recettes résultant de ses biens, activités et projets, et enfin les dons, donations et legs d'origine nationale ou étrangère (article 34).

L'article 38 stipule que toute transaction financière supérieure à 500 TND doit être effectuée par virement ou par chèque, afin d'en assurer la traçabilité. Les associations ont par ailleurs l'obligation de tenir une comptabilité, ainsi qu'un registre des aides, dons, donations et legs nationaux et étrangers (articles 39 et 40). L'article 41 dispose par ailleurs que les associations ont l'obligation de publier la source, la valeur et l'objet des dons étrangers reçus dans un délai d'un mois à compter de leur réception, et d'en informer le Secrétariat général du gouvernement par lettre recommandée. Enfin, les associations dont les ressources annuelles dépassent 100 000 TND sont tenues de désigner un commissaire aux comptes agréé, chargé de soumettre un rapport annuel au Secrétariat général du gouvernement (article 43).

Des sanctions graduelles sont prévues à l'article 45 en cas de non-respect de ces dispositions sur la constitution, l'organisation interne, l'administration et la gestion financière des associations. Ces sanctions vont d'une mise en demeure par le Secrétaire général du gouvernement avec obligation de régularisation sous 30 jours, la suspension de l'activité de l'association décidée par le tribunal de première instance, par ordonnance et sur requête du Secrétaire général du gouvernement, et enfin à la dissolution par jugement du tribunal de première instance. Le décret n'identifie pas d'organe spécifique en charge d'assurer le respect de ces dispositions ou de suivre les activités des associations : il est donc possible d'en déduire que cette tâche revient d'abord au Secrétariat général du gouvernement, puis à la justice.

### **5.5.3. La loi relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent**

En plus des dispositions sur la gestion et la transparence financière contenues dans le décret-loi n° 2011-88, la loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent (République tunisienne, 2015<sup>[24]</sup>), déjà citée dans le chapitre 3 en relation aux droits et libertés publics, modifiée et complétée par la loi organique n° 2019-9 du 23 janvier 2019 (République

tunisienne, 2019<sup>[25]</sup>), comporte également des dispositions concernant le suivi financier des OSC. Ainsi, au titre de l'article 100 de ladite loi organique, les associations ont l'obligation de tenir des comptes et de transmettre aux services de la Banque centrale un inventaire des recettes, virements et dépôts en espèces en lien avec l'étranger. Les OSC dont les ressources annuelles ne dépassent pas 30 000 TND en sont cependant exemptées, comme le précise l'arrêté du ministre des Finances du 1<sup>er</sup> mars 2016 (Ministère des Finances, 2016<sup>[26]</sup>). Le ministre des Finances peut soumettre des personnes morales suspectes à une autorisation préalable pour toute réception de virements provenant de l'étranger (décision qui doit être motivée et notifiée au représentant légal de l'association). Le président du tribunal de première instance peut ordonner de soumettre une association suspectée d'avoir violé les dispositions de la loi organique à un audit externe, sur demande du ministre des Finances.

Par la suite, la loi organique n° 2019-9, complétant la loi organique n° 2015-26, précise bien que les associations et organisations à but non lucratif sont spécifiquement visées par les dispositions concernant le contrôle des financements étrangers (articles 100 et 102). Elle insère un nouvel article (l'article 99) relatif aux règles de gestion prudentielles que les associations doivent adopter : si certaines semblent tout à fait légitimes, telles que l'interdiction de recevoir tous dons ou subventions dont l'origine est inconnue ou une somme en espèces supérieure à 500 TND, l'interdiction de recevoir « tous dons ou autres formes d'aide financière, quel qu'en soit le montant, sauf exception prévue par un texte spécial de la loi » pourrait représenter un obstacle au financement des associations et semble en contradiction avec le décret-loi n° 2011-88, qui autorise les dons (article 13) (République tunisienne, 2019<sup>[25]</sup> ; République tunisienne, 2011<sup>[5]</sup>).

La loi organique n° 2015-26 (article 118) crée par ailleurs la Commission tunisienne des analyses financières (CTAF) auprès de la Banque centrale, qui a notamment pour prérogatives de recueillir et d'analyser les déclarations concernant les opérations et les transactions suspectes, et de notifier la suite qui leur est donnée (République tunisienne, 2015<sup>[24]</sup>). Pour cela, elle doit s'appuyer sur les informations fournies par les experts-comptables, les établissements de crédit, les avocats et les notaires, qui peuvent faire une déclaration d'opération suspecte et doivent s'assurer de la légalité des opérations financières de leurs clients. Si la CTAF, après analyse des dossiers, confirme les soupçons, elle peut transférer les dossiers au procureur de la République, n'ayant pas elle-même de pouvoir de sanction (République tunisienne, 2015<sup>[24]</sup>).

D'après son rapport pour l'année 2018/19, la CTAF a reçu 515 déclarations de soupçon en 2018 et 597 en 2019 (CTAF, 2019<sup>[27]</sup>). La vaste majorité d'entre elles sont effectuées par les banques (89 % en 2019). En 2019, la CTAF a traité 645 dossiers, dont 143 ont été classés et 502 ont été transmis aux autorités compétentes.

Si cette loi et ce décret-loi instaurent et réglementent l'obligation de transparence financière des OSC quant aux financements étrangers dont elles bénéficient, leur application n'est pas encore pleinement satisfaisante selon les associations interrogées.<sup>14</sup> En effet, bien qu'il soit raisonnable de dire que la grande majorité des OSC tunisiennes ne sont pas impliquées dans le blanchiment d'argent ou le terrorisme, la perception que les associations puissent être utilisées pour ces crimes (ou comme couvertures) persiste, ce qui a de fait terni l'image de tout le secteur associatif et provoqué un manque de confiance injustifié.<sup>15</sup> Il conviendrait de renforcer les mécanismes, moyens et outils permettant aux structures publiques concernées d'opérer un suivi ponctuel et de faire respecter ces dispositions au vu du nombre important d'associations. La faiblesse des mécanismes de coordination des dons des bailleurs étrangers, et la difficulté ou le manque de volonté de certaines associations de respecter les mesures de transparence sont aussi cités parmi les raisons potentielles.<sup>16</sup>

En parallèle, la Banque centrale a publié la circulaire n° 2017-08, modifiée par la circulaire n° 2018-09, qui appelle les banques, dans le cadre de la gestion du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, à une vigilance renforcée dans leurs relations d'affaires avec les associations « notamment en matière d'identification des personnes agissant en leurs noms et d'analyse des transactions y afférentes ».

Cette circulaire, qui n'opère pas de distinction entre les différents types d'associations et n'identifie pas celles présentant un risque accru, a entraîné des difficultés à ouvrir des comptes en banque, ce que plusieurs associations ont indiqué dans le cadre des entretiens menés.

Une étude produite en 2020 par l'organisation Human Security Collective, en coopération avec le KADEM, International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), Greenacre Group et European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), a ainsi indiqué que près de 44 % des associations interrogées déclarent avoir fait face à des pratiques de « diminution de risque » (*derisking*) de la part des banques, notamment à travers des demandes de documents et justificatifs additionnels, des difficultés à ouvrir un compte bancaire, des délais indus lors du transfert de fonds, ou une augmentation des frais bancaires (Human Security Collective, KADEM, GreenAcre Group, ECNL, ICNL, 2020<sup>[28]</sup>).<sup>17</sup> Ces pratiques peuvent mettre en péril la mise en œuvre d'activités par des associations.

Dans ce contexte, la Commission tunisienne des analyses financières a entamé un dialogue formel avec les acteurs du secteur bancaire, afin d'aborder cette problématique et d'appeler à ne pas entrer dans ce type de pratique, qui ne constitue pas une solution durable pour la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, et qui participe de l'exclusion financière du secteur à but non lucratif.<sup>18</sup> Il conviendrait ainsi de **poursuivre cet effort et de mettre en place un dialogue régulier, structuré et inclusif entre les OSC, la Banque centrale, les banques privées et les administrations publiques en charge des associations, ainsi que des incitations destinées au secteur bancaire, pour qu'il travaille avec des associations**. En effet, celles-ci, en tant qu'organismes à but non lucratif, ne constituent pas nécessairement des clients intéressants pour les banques, malgré l'importance des missions qu'elles prennent en charge.

#### **5.5.4. La loi n° 2018-52 portant sur le Registre national des entreprises**

Face aux décisions du GAFI et de l'Union européenne, le gouvernement tunisien a fait le choix d'adopter une loi relative au registre national des entreprises, affectant les modalités d'enregistrement et de suivi des associations, la loi n° 2018-52 (République tunisienne, 2018<sup>[29]</sup>).

Cette loi crée le Registre national des entreprises (RNE), une base de données numérique et publique visant à collecter les données et informations relatives aux entreprises. Il est administré par le Centre national du Registre national des entreprises, rattaché à la Présidence du gouvernement. Au titre de l'article 14 de cette loi, les associations sont intégrées à ce registre et ont l'obligation de s'y inscrire, faute de quoi elles encourent des peines lourdes.

La société civile s'est fortement mobilisée contre l'adoption de cette loi, jugée de nature à restreindre la liberté d'association. Les critiques formulées à son encontre sont de différents ordres (Boussen, 2018<sup>[7]</sup> ; Shahin, 2018<sup>[4]</sup>). D'abord, cette loi soumet les OSC à de nouvelles obligations, en plus de celles déjà édictées dans le décret-loi n° 2011-88, et instaure de fait un double régime d'enregistrement (celui prévu par le décret-loi et celui du RNE), avec une lourdeur administrative importante, surtout pour de petites associations aux moyens limités. De plus, parmi les documents à fournir en vue de l'immatriculation, l'article 23 fait mention de l'accusé de réception de la lettre adressée au Secrétariat général du gouvernement, ce qui pourrait sembler réinstaurer de fait un régime d'autorisation masqué pour la finalisation du processus d'établissement légal d'une association, et pourrait exposer les associations n'ayant pas reçu de récépissé, et se trouvant ainsi dans l'incapacité de procéder à une immatriculation au RNE, à une amende allant jusqu'à 10 000 TND et à des peines de prison jusqu'à un an. En outre, cette loi impose des sanctions pénales disproportionnées en cas de manquement à l'enregistrement au registre ou si les informations qui y sont recensées ne sont pas mises à jour, dont des peines de prison allant jusqu'à cinq ans pour des informations erronées.

Plusieurs normes internationales, telles que les lignes directrices sur la liberté d'association du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), de l'Organisation pour la sécurité et la

coopération en Europe (OSCE) et de la Commission de Venise, indiquent que les associations ne doivent pas être tenues de disposer de la personnalité morale pour fonctionner (OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et Commission de Venise, 2015<sup>[30]</sup>). D'autres normes, comme celles du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, stipulent que les lois nationales ne devraient pas interdire la formation d'une association informelle et que les associations informelles devraient être en mesure d'opérer librement sans enregistrement, sans que cela les expose à des sanctions. En outre, le fait d'inclure des associations à but non lucratif dans le même registre que les entreprises du secteur privé soulève des questions au regard de la nature différente de ces acteurs.<sup>19</sup> Il aurait été préférable de consulter au préalable la société civile et que le Parlement prenne davantage de temps avant d'approuver la loi, cette situation n'ayant pas favorisé un débat serein entre les autorités et les OSC.<sup>20</sup>

Au-delà des critiques sur le fond, la loi sur le RNE ne semble pas encore être pleinement appliquée. D'après le 32<sup>e</sup> rapport de la Cour des comptes, en date du 9 mai 2020, seules 818 associations étaient enregistrées au RNE, contre plus de 23 000 associations existantes d'après le fichier du Centre Ifeda (Cour des comptes, 2021<sup>[31]</sup>). Selon le Centre national du RNE, 1 073 associations se sont immatriculées en 2020, et 405 dans les premiers trois mois de 2021, ce qui semble indiquer une acceptation croissante de la part des OSC.<sup>21</sup> Le Centre assure aussi que l'inscription au RNE donnera une image fiable et précise du nombre d'associations effectivement « actives », par rapport au nombre d'associations existantes repris dans les statistiques du Centre Ifeda, et permettra également d'améliorer l'image du secteur associatif à travers un gage de transparence.<sup>22</sup> Par ailleurs, au moment de la rédaction de ce rapport, le RNE n'est pas encore totalement opérationnel, notamment sur le volet de la numérisation des procédures, et les associations sont pour l'heure tenues de se rendre physiquement au guichet pour déposer tous les documents requis pour leur inscription et le suivi de leurs financements.

Dans son rapport à l'issue de sa visite en Tunisie, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et d'association a déclaré que « l'intégration des associations dans cette nouvelle loi est regrettable », « qu'un nouveau registre incluant les associations n'est pas nécessaire » pour combattre les risques de financement du terrorisme et que « les outils en vigueur permettent de trouver des solutions favorables à la diminution des risques en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme » (Voule, 2019<sup>[13]</sup>). Le Rapporteur spécial a en particulier recommandé « l'application cohérente du décret-loi n° 2011-88, la collaboration étroite avec l'administration et un système de renseignement financier solide pour empêcher tout financement illicite » (Voule, 2019<sup>[13]</sup>). Cependant, saisie par un recours par un groupe de parlementaires, l'Instance provisoire du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi a affirmé le 6 septembre 2018 que le projet de loi sur le RNE ne touchait pas à la liberté d'association. Toutefois, cette loi, adoptée en dépit d'une importante mobilisation et opposition de la société civile, à travers notamment la mise en place d'un groupe de travail informel pour la protection de l'espace civique, suscite encore aujourd'hui des critiques (Shahin, 2018<sup>[4]</sup>).

**Tableau 5.2. Tableau récapitulatif des obligations de rapport financier des OSC au titre des différentes lois applicables**

	Associations avec revenus annuels < TND 30 000	Associations avec revenus annuels entre TND 30 000 et TND 100 000	Associations avec revenus annuels > TND 100 000	Associations avec revenus annuels > TND 1 million
Décret-loi n° 2011-88	Tenir une comptabilité, ainsi qu'un registre des aides, dons, donations et legs nationaux et étrangers. Publier la source, la valeur et l'objet des dons étrangers reçus dans un délai d'un mois à compter de leur réception, et en informer le Secrétariat général du gouvernement par lettre recommandée.	Tenir une comptabilité, ainsi qu'un registre des aides, dons, donations et legs nationaux et étrangers. Publier la source, la valeur et l'objet des dons étrangers reçus dans un délai d'un mois à compter de leur réception, et en informer le Secrétariat général du gouvernement par lettre recommandée.	Tenir une comptabilité, ainsi qu'un registre des aides, dons, donations et legs nationaux et étrangers. Publier la source, la valeur et l'objet des dons étrangers reçus dans un délai d'un mois à compter de leur réception, et en informer le Secrétariat général du gouvernement par lettre recommandée. Désigner un commissaire aux comptes agréé, chargé de soumettre un rapport annuel au Secrétariat général du gouvernement (article 43).	Tenir une comptabilité, ainsi qu'un registre des aides, dons, donations et legs nationaux et étrangers. Publier la source, la valeur et l'objet des dons étrangers reçus dans un délai d'un mois à compter de leur réception, et en informer le Secrétariat général du gouvernement par lettre recommandée. Désigner un ou plusieurs commissaires aux comptes parmi ceux inscrits au tableau de l'Ordre des experts-comptables de Tunisie (article 43).
Loi organique n° 2015-26	N/A	Tenir des comptes et transmettre un inventaire des recettes, virements et dépôts en espèces en lien avec l'étranger aux services de la Banque centrale.	Tenir des comptes et transmettre un inventaire des recettes, virements et dépôts en espèces en lien avec l'étranger aux services de la Banque centrale.	Tenir des comptes et transmettre un inventaire des recettes, virements et dépôts en espèces en lien avec l'étranger aux services de la Banque centrale.
Loi n° 2018-52	Déposer au registre, au plus tard dans le septième mois suivant la clôture de l'exercice comptable, leurs états financiers, qui doivent être établis conformément aux lois et règlements en vigueur, et les rapports des commissaires aux comptes.	Déposer au registre, au plus tard dans le septième mois suivant la clôture de l'exercice comptable, leurs états financiers, qui doivent être établis conformément aux lois et règlements en vigueur, et les rapports des commissaires aux comptes.	Déposer au registre, au plus tard dans le septième mois suivant la clôture de l'exercice comptable, leurs états financiers, qui doivent être établis conformément aux lois et règlements en vigueur, et les rapports des commissaires aux comptes.	Déposer au registre, au plus tard dans le septième mois suivant la clôture de l'exercice comptable, leurs états financiers, qui doivent être établis conformément aux lois et règlements en vigueur, et les rapports des commissaires aux comptes.

Source : Élaboration de l'auteur à partir du cadre légal applicable.

Il ressort de cette analyse du suivi et du contrôle des associations que la Tunisie pourrait **entamer une réflexion ayant pour but de revenir sur la décision d'obliger les OSC à s'inscrire au RNE**, en ligne avec les recommandations du Rapporteur spécial des Nations Unies (Voule, 2019<sup>[13]</sup>). Il serait également opportun d'**encourager la Direction générale des associations à appliquer de manière régulière les sanctions administratives et financières prévues par le décret-loi n° 2011-88 en cas de non-respect de ses dispositions, en la dotant de moyens additionnels si besoin, et la justice à poursuivre toute association qui violerait les lois en vigueur**. Cela permettrait de mettre en œuvre les dispositions du cadre légal actuel relatives à la transparence des financements des associations, sans pour autant pénaliser l'ensemble des associations par l'ajout de nouvelles obligations légales.

## 5.6. Le cadre institutionnel du soutien et du suivi des OSC

Une fois analysé le cadre légal de la société civile, il est pertinent de se tourner vers le cadre institutionnel que la Tunisie a mis en place pour soutenir et suivre les activités des associations. En effet, la mise en place d'un cadre institutionnel solide représente un levier supplémentaire de soutien à l'environnement opérationnel des OSC. En Tunisie, plusieurs organismes publics sont impliqués dans l'enregistrement, le suivi, la formation et la gestion des relations avec la société civile.

### 5.6.1. La Direction générale des associations et des partis politiques

La Direction générale des associations et des partis politiques est la structure publique en charge de l'enregistrement et du suivi des associations. Elle a été formellement créée par le décret n° 2012-641 du 25 juin 2012, modifié par le décret n° 2013-4573 du 8 novembre 2013 (République tunisienne, 2012<sup>[32]</sup> ; République tunisienne, 2013<sup>[33]</sup>). Au titre de ces deux décrets, la Direction générale des associations et des partis politiques comprend une direction du suivi des associations, qui assure les missions suivantes :

- le suivi des procédures de déclaration de création des associations nationales et étrangères et des réseaux d'associations, et des procédures de refus de la création des associations étrangères le cas échéant
- la réception des notifications adressées par les associations relatives à la modification de leurs statuts ou à l'acceptation d'aides, de dons et de legs étrangers, ou à leurs rapports comptables ou à leur dissolution, la mise en œuvre des procédures de préavis en cas d'infraction, ainsi que le suivi des procédures de la demande de suspension d'activité et de dissolution en vertu de la législation relative aux associations
- le suivi des litiges survenus en raison du refus d'accepter la déclaration de création d'une association étrangère
- la présentation des suggestions et conceptions concernant l'amélioration de la législation relative aux associations.

La plupart des OSC consultées dans le cadre de cette étude, mais également certains représentants gouvernementaux et des institutions publiques, ont évoqué la question du renforcement des capacités et des ressources humaines de la Direction générale des associations.<sup>23</sup> En effet, la Direction générale, rattachée à la Présidence du gouvernement, doit s'occuper des demandes d'enregistrement et du suivi de toutes les associations sur l'ensemble du territoire. Elle s'assure que celles-ci respectent les dispositions du décret-loi n° 2011-88, notamment en ce qui concerne la gestion administrative et la réception des dons, ce qui constitue une charge de travail lourde compte tenu du nombre d'associations et de bailleurs présents en Tunisie. En 2018, la Direction générale des associations comptait une vingtaine de fonctionnaires : **renforcer ses capacités en ressources humaines et moyens techniques contribuerait à répondre aux défis identifiés plus haut quant à l'enregistrement et au suivi des OSC**. En outre, la Direction générale étant établie à Tunis, **une déconcentration et des bureaux ou antennes de terrain, ou encore la numérisation au moins partielle des procédures, pourraient également représenter une solution à la fois aux problématiques rencontrées par les associations établies en région pour le suivi de leur demande d'enregistrement, et aux difficultés de suivi de la gestion des OSC**.

### 5.6.2. La Direction générale de la relation avec la société civile auprès de la Présidence du gouvernement

En 2016 a été créé un ministère de la Relation avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'homme (République tunisienne, 2016<sup>[34]</sup>). Ce ministère a été supprimé, et ses différentes

directions ont été directement rattachées à la Présidence du gouvernement en vertu du décret gouvernemental n° 2018-741 du 16 août 2018 (Présidence du gouvernement, 2018<sup>[35]</sup>).

Il découle du décret gouvernemental portant création du ministère que la Direction générale en charge de la relation avec la société civile dispose des attributions et missions suivantes :

- Préparer et proposer les projets de loi et les textes réglementaires relatifs à la société civile.
- Garantir le respect de la liberté d'association, de l'adhésion aux associations et de la participation à leurs activités, promouvoir le rôle des associations et préserver leur indépendance.
- Soutenir le rôle des associations dans le domaine du développement.
- Œuvrer à mettre en place les mécanismes à même de consacrer un dialogue continu entre le gouvernement et la société civile.
- Œuvrer à renforcer la relation entre le gouvernement et la société civile, et faire participer cette dernière à la fixation des choix et des programmes gouvernementaux.
- Proposer les politiques générales du financement public des associations.
- Œuvrer à améliorer la législation relative aux partis politiques (République tunisienne, 2016<sup>[34]</sup>).

Dans la pratique, les missions de la Direction générale de la relation avec la société civile et ses modalités de communication avec les OSC peuvent être réparties selon trois axes. D'abord, la Direction générale opère un travail quotidien d'information et de renseignement des associations. Il peut concerner des problématiques liées à des difficultés avec le secteur bancaire ou à des litiges avec une institution publique pour lesquels la Direction générale peut jouer le rôle de médiateur, ou des demandes de renseignements.<sup>24</sup> Les associations faisant appel à la Direction dans ce cadre sont surtout de taille réduite. Ces missions sont partagées avec la Direction générale des associations.

La Direction générale de la relation avec la société civile joue également un rôle ponctuel en cas de crise et peut proposer des programmes d'engagements avec les OSC. Ce fut le cas à la suite de manifestations ayant eu lieu dans la région de Kasserine, à l'ouest du pays, en décembre 2018, qui ont fait suite à l'immolation d'un journaliste en signe de protestation contre le chômage et la dégradation de la situation économique.<sup>25</sup> Durant deux mois, la Direction générale de la relation avec la société civile a ainsi organisé des réunions avec des associations en région, afin d'identifier les demandes et revendications des citoyens et des associations.

La Direction générale organise également périodiquement des séminaires de formation à l'adresse des OSC, conjointement avec le Centre Ifeda, ainsi que des séminaires d'information sur des sujets d'actualité sur lesquels les OSC pourraient avoir un rôle à jouer. Ces séminaires sont organisés dans les différentes régions du pays.

### **5.6.3. Le Centre d'Information, de formation, d'études et de documentation sur les associations (Ifeda)**

Le Centre Ifeda a été créé en 2000, en vertu du décret n° 2000-688 (République tunisienne, 2000<sup>[36]</sup>). Il est un observatoire de la vie associative en Tunisie et dispose du statut d'établissement public à caractère non administratif. Le centre Ifeda tient un registre des associations, selon le critère de la publication de l'annonce de constitution au JORT, qui représente actuellement l'unique source statistique publique exhaustive sur le secteur associatif tunisien. Il a pour principale mission l'appui au développement du tissu associatif, et organise dans ce cadre des formations gratuites à destination des associations sur l'ensemble du territoire sur des sujets tels que la gestion administrative et financière, le cadre juridique régissant la vie associative, la communication et l'approche participative l'élaboration de projets, l'économie sociale et solidaire ou encore la coopération internationale et le financement extérieur. En plus de la gratuité, le centre Ifeda propose une prise en charge des participants aux formations, ce qui tend à renforcer le caractère inclusif de ces efforts et peut faciliter la participation d'associations de petite taille,

souvent davantage en besoin de formation et de renforcement de capacités. De 2011 à 2020, il a organisé 338 formations ayant touché 7 874 participants, ainsi que 68 séminaires et journées d'études.<sup>26</sup>

Le Centre Ifeda a également pour mission la réalisation de recherches et d'études sur le milieu associatif qui devraient permettre une mise en perspective de son développement, un volet qui pourrait être renforcé puisque très peu d'études ont été publiées depuis la création du centre.

De manière générale, les associations consultées ont exprimé une certaine adhésion au cadre institutionnel en place, soulignant la bonne volonté et l'approche constructive et coopérative, en particulier de la Direction générale de la relation avec la société civile et du Centre Ifeda. Dans le même temps, la plupart des OSC considèrent que ces structures pourraient bénéficier de davantage de capacités, et qu'elles auraient ainsi plus d'impact sur l'environnement opérationnel des associations.<sup>27</sup> En particulier, **la Direction générale des associations et des partis politiques gagnerait à être dotée de moyens humains et informatiques plus importants, lui permettant à la fois d'assurer un suivi plus ponctuel des OSC et de faciliter l'enregistrement des associations établies loin de la capitale.** En outre, les associations semblent percevoir cette structure comme distante et peu transparente. **Elle pourrait ainsi renforcer ses actions d'ouverture et de communication pour aller à la rencontre des OSC. Quant au Centre Ifeda, il lui est recommandé d'accroître sa capacité à offrir des formations et autres initiatives de soutien aux petites associations localisées dans les zones rurales éloignées de Tunis, qui en ont le plus besoin.**

Une autre considération s'impose pour ce qui concerne le cadre institutionnel de soutien et de suivi des associations. En 2018, la Direction générale de la relation avec la société civile a été rattachée à la Présidence du gouvernement, au même titre que la Direction générale des associations, qui y était déjà rattachée. Si la première est officiellement en charge du soutien et des relations avec les OSC, la seconde s'occupe quant à elle de l'enregistrement et du suivi. La répartition des rôles n'est cependant pas toujours claire, ce qui peut entraîner une certaine confusion et un risque de duplication. De même, la fonction principale du Centre Ifeda, c'est-à-dire le renforcement des capacités des associations, pourrait s'inscrire dans le rôle de soutien de la Direction générale des relations avec la société civile.

Bien que ces trois entités coopèrent déjà, il pourrait sembler plus cohérent de les fusionner au sein d'une même structure. En ce sens, certains interlocuteurs de la Présidence du gouvernement ont indiqué que le gouvernement est en train d'étudier la possibilité d'une réorganisation, qui placerait les deux directions générales au sein d'une même direction plus large, tout en conservant les deux missions distinctes que sont l'enregistrement et le suivi administratif d'une part, et la gestion des relations entre le gouvernement et la société civile d'autre part.<sup>28</sup> **Une fusion des deux directions générales, incluant aussi le Centre Ifeda, pourrait augmenter la cohérence du soutien à la société civile, rationaliser et optimiser les ressources humaines existantes, et pallier, au moins en partie, les problèmes de capacités de suivi évoqués par l'ensemble des associations consultées pour ce scan. Il serait important d'instaurer un dialogue avec les associations elles-mêmes, pour qu'une éventuelle réforme de l'architecture institutionnelle existante prenne en compte leurs préoccupations et besoins.**

#### **5.6.4. Le rôle de la Cour des comptes**

Bien que la Cour des comptes ne s'inscrive pas dans le cadre institutionnel de soutien ou suivi de la société civile, il est intéressant de citer son rôle dans ce domaine et d'en discuter brièvement le potentiel.

Dans son 32<sup>e</sup> rapport publié en février 2021, la Cour des comptes s'est penchée pour la première fois sur la question du suivi des financements étrangers des associations, à travers le prisme de la coopération internationale (Cour des comptes, 2021<sup>[31]</sup>). En effet, au titre des articles 13 et 153 de la loi n° 2019-41 portant sur la Cour des comptes, la Cour a un rôle de surveillance et d'évaluation des résultats des aides économiques et financières, quelle qu'en soit la forme, accordées aux associations, partis politiques, coopératives, institutions et organismes privés (République tunisienne, 2019<sup>[37]</sup>). Cependant, elle ne

dispose pas d'un droit de regard global sur le financement des associations, en dehors des associations bénéficiant de fonds publics.

Dans son 32<sup>e</sup> rapport annuel, la Cour des comptes a déclaré que 566 associations n'avaient pas informé le Secrétariat général du gouvernement des financements étrangers reçus et n'avaient pas publié les détails de ces financements, publication exigée en vertu du décret-loi n° 2011-88 (Cour des comptes, 2021<sup>[31]</sup>). Face à l'absence de concordance entre les données et chiffres reçus de la part de la Direction générale des associations et des partis politiques et celles fournies par la Banque centrale, la Cour des comptes a déclaré qu'il n'était pas possible d'estimer le montant des financements étrangers dont ont bénéficié les OSC à travers la coopération internationale. À ce titre, la Cour incite à un suivi plus poussé des programmes de coopération internationale par le ministère des Affaires étrangères et le ministère en charge de la Coopération internationale, et à la mise en place de mécanismes à disposition du Secrétariat général du gouvernement pour s'assurer que les associations remplissent leurs obligations de transparence (Cour des comptes, 2021<sup>[31]</sup>).

À travers ce rapport, qui – comme tous les rapports de la Cour des comptes – a reçu beaucoup d'attention publique et médiatique, la Cour démontre qu'elle peut aussi jouer un rôle de contrôle de la gestion financière des OSC, qui pourrait être bien accepté par les associations compte tenu de la nature de la Cour, qui est indépendante du pouvoir exécutif. Son champ d'action vis-à-vis des associations reste cependant limité à celles recevant des financements publics. **Il serait donc recommandable d'instaurer une collaboration et un dialogue de la Cour des comptes avec à la fois les directions générales de la Présidence du gouvernement et les OSC elles-mêmes.**

## 5.7. Le financement des OSC

Le financement, et plus largement les ressources sur lesquelles les associations peuvent s'appuyer pour exister, fonctionner et mettre en œuvre leurs activités, est un autre élément clé pour évaluer l'environnement opérationnel des OSC. Les financements sont en effet déterminants pour le développement et la pérennisation du secteur associatif, et plus encore dans un pays souffrant d'une stagnation économique prolongée comme la Tunisie.

Tel que déjà évoqué plus haut, au titre du décret-loi n° 2011-88, les ressources financières d'une association peuvent provenir de cotisations des membres, d'aides publiques, de dons, donations et legs d'origine nationale ou étrangère, et de recettes résultant de ses biens, activités et projets (article 34) (République tunisienne, 2011<sup>[5]</sup>). L'État a par ailleurs l'obligation d'affecter des fonds au soutien et à l'appui des associations (article 36).

### 5.7.1. Les financements publics

Le financement public des associations est régi par le décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013, modifié par le décret n° 2014-3607, le décret n° 2015-278 et le décret n° 2016-568, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations (République Tunisienne, 2013<sup>[38]</sup> ; Présidence du gouvernement, 2015<sup>[39]</sup> ; Présidence du gouvernement, 2016<sup>[40]</sup>). Il existe deux modalités principales d'octroi (article 3) : les associations peuvent bénéficier d'un financement public 1) à la suite d'une demande directe « pour promouvoir leurs activités et développer leurs moyens de travail » (République Tunisienne, 2013<sup>[38]</sup>) ou 2) lorsqu'elles visent à réaliser des projets d'utilité publique s'inscrivant dans le cadre de l'activité de l'organisme public, à la suite d'un appel à candidatures lancé par l'organisme public concerné ou d'un accord de partenariat à l'initiative de l'association. La première modalité est donc censée fournir un financement sans restriction à l'association, alors que la seconde vise plutôt à financer un projet spécifique et déterminé par une entité publique.

Chaque organisme public souhaitant octroyer des financements à des associations doit mettre en place une commission technique, composée du chef de l'organisme public ou de son représentant en tant que président, des représentants des administrations concernées de l'organisme public, d'un représentant de l'autorité de tutelle et du contrôleur des dépenses publiques (article 10). Aucun représentant de la société civile ne siège au sein de la commission technique. De plus, les associations souhaitant accéder aux financements publics sont tenues de fournir un nombre important de documents administratifs relatifs aux objectifs et moyens de réalisation du projet, et doivent également prouver la régularité de leur situation fiscale.

Afin de renforcer le cadre légal relatif à l'octroi par l'État de financements publics aux associations, la Direction générale de la relation avec la société civile a élaboré un projet de loi, dans le but déclaré d'assurer des chances égales d'obtention de financements publics aux associations et d'instaurer davantage de transparence dans les critères d'octroi. Selon la Direction générale, les dossiers de financement pourront également être déposés sur la plateforme électronique en préparation, et les associations seront ainsi en mesure d'adresser des demandes de financement à plusieurs organismes publics grâce à un dossier unique. Cela permettra également à l'État d'avoir une vue d'ensemble sur les financements octroyés aux associations.

Dans la pratique, un nombre très limité d'associations bénéficie d'un financement public, et le nombre exact n'est par ailleurs pas rendu public, puisque le rapport du ministère des Finances énumère explicitement 65 associations et contient pour chaque ministère une ligne se référant aux « autres amicales et associations », sans préciser leur nombre, leur nom ou leur nature (Ministère des Finances, 2018<sup>[41]</sup>). Ce nombre serait probablement plus élevé si les montants disponibles étaient plus importants, si les dossiers de candidature étaient plus faciles à monter, mais également si les modalités d'octroi de ces fonds étaient plus transparentes, selon plusieurs associations. Les associations disposant d'un réseau de connaissances au sein de l'administration semblent être avantagées pour l'obtention des financements : il s'agit notamment pour une grande partie d'associations directement liées au personnel des dits organismes, telles que les associations ou amicales des fonctionnaires des différents ministères (Ministère des Finances, 2018<sup>[41]</sup>). D'après le ministère des Finances, les différents ministères ont octroyé en tout 36 411 981 TND au cours de l'année 2017, ce qui représentait environ 0.1 % du budget de l'État pour cette année-là (République Tunisienne, 2017<sup>[42]</sup> ; Ministère des Finances, 2018<sup>[41]</sup>). Par ailleurs, aucune donnée plus récente sur le financement public des OSC et aucune vue d'ensemble sur les financements octroyés par la totalité des structures publiques ne sont disponibles.

Compte tenu de ces faiblesses et des montants peu élevés accordés, le financement public tel qu'il est mis en place dans la pratique ne peut que difficilement soutenir la société civile et ne contribue pas à un environnement propice aux OSC. Comme indiqué plus haut, le gouvernement est à présent en train d'élaborer un nouveau texte légal sur le financement des associations : s'il n'a pas été possible d'examiner la proposition actuelle du texte, il serait pertinent que ce nouveau cadre **réforme les modalités d'octroi des financements publics** pour les rendre plus transparentes, pour simplifier les procédures de candidature, impliquer des représentants de la société civile dans les commissions techniques et augmenter les montants à disposition. Il serait également opportun de **renforcer l'accès à l'information à travers la publication proactive des informations relatives aux financements publics des associations**, en encourageant par exemple l'ensemble des organismes publics à publier sur leur site Internet la liste des associations bénéficiaires, ainsi que les montants octroyés. À terme, les institutions publiques en charge du secteur associatif pourraient également **envisager de lancer la publication d'un rapport annuel sur les financements publics des associations**, afin de renforcer la transparence et la redevabilité de l'État dans ce domaine.

### 5.7.2. Les financements étrangers

Face à la faiblesse des financements publics et à l'insuffisance des ressources recueillies à travers les cotisations des membres, beaucoup d'associations sont dépendantes des financements étrangers (USAID, ICNL et FHI 360, 2020<sup>[43]</sup>). Avant la révolution, la possibilité de recevoir des fonds étrangers n'était pas inscrite dans la loi n° 59-154 de 1959 relative aux associations. Par la suite, le décret-loi n° 2011-88 (dont l'article 34 prévoit, parmi les possibles ressources d'une association, les « dons, donations et legs d'origine nationale ou étrangère »), ainsi que la volonté de plusieurs bailleurs d'appuyer la transition démocratique tunisienne ont permis un afflux important de fonds étrangers en faveur des OSC tunisiennes depuis 2011.

À titre d'exemple, l'association Jamaity, qui gère une plateforme de référence de la société civile tunisienne, a recensé plus de 8 000 opportunités pour les associations en 2019 (entre appels à projets, offres d'emploi, offres de formation, offres de stage, appels à candidatures, etc.), et 216 bailleurs et partenaires techniques et financiers (y compris les ambassades, organisations internationales, ONG et fondations) dans sa base de données (Jamaity, à paraître<sup>[44]</sup>). Bien qu'il ait été impossible de trouver des données complètes et précises sur l'ensemble des aides étrangères octroyées aux OSC tunisiennes, on trouve parmi les principaux bailleurs de fonds l'UE et les États-Unis. À titre d'exemple, l'UE a financé un Programme d'appui à la société civile (PASC) à hauteur de 7 millions EUR sur trois ans (2014-16). À partir d'une analyse de 58 appels à projets et 32 appuis techniques publiés par des partenaires étrangers sur la plateforme de Jamaity en 2019, il est possible de voir que ces appuis couvrent divers thèmes, y compris les droits humains (25.2 %), le développement économique et social (12.6 %), l'environnement (9.9 %), la culture (9 %), la gouvernance (8.1 %), l'emploi et l'entrepreneuriat (6.3 %), la lutte contre l'extrémisme et la sécurité (4.5 %), la science et la technologie (2.7 %), la décentralisation (2.7 %) et l'éducation (1.8 %) (USAID, ICNL et FHI 360, 2020<sup>[3]</sup> ; Jamaity, à paraître<sup>[44]</sup>).

La place importante occupée par les financements étrangers dans l'écosystème des associations tunisiennes a eu des conséquences positives, permettant à la société civile de grandir, de produire un grand volume d'activités – y compris dans le domaine de l'espace civique –, et de bénéficier de formations et de possibilités de réseautage international. Certaines des initiatives les plus connues de *watchdog* de la part des OSC sont financées dans leur totalité ou en grande partie par des bailleurs étrangers, et bon nombre d'associations de gouvernance et droits humains connues et influentes reçoivent des financements d'autres pays ou d'organismes internationaux.

Cependant, l'afflux de financements étrangers pose aussi un certain nombre de défis. Le plus important est celui de la pérennisation du financement des activités des associations, difficile à assurer par l'aide au développement au regard de l'approche essentiellement par projet des financements et de la nature changeante des priorités des bailleurs.

Ensuite, afin de pouvoir bénéficier des financements étrangers, les OSC sont souvent amenées à adapter leurs objectifs et activités aux priorités des bailleurs, ce qui ne favorise ni la spécialisation des associations ni le développement d'une expertise sur des sujets spécifiques. Certaines associations risquent de devenir des « machines à projets », ce qui affaiblirait leur mission et leur nature. Des activistes de la première heure déplorent un passage de la société civile tunisienne de militante à « affairiste » : si de tels constats semblent injustes vu la présence active de nombreuses associations qui défendent vigoureusement des causes sociales et politiques même sensibles, le risque que la recherche de financements étrangers devienne prépondérante sur les missions de certaines OSC est réel.

En outre, ce système favorise les grandes OSC, qui disposent des compétences nécessaires (techniques, de gestion et linguistiques), de l'expérience et parfois des réseaux pour répondre aux appels des bailleurs internationaux et démontrer l'expérience de gestion financière et administrative requise par les partenaires techniques et financiers (PTF) pour la mise en œuvre des projets qu'ils financent.<sup>29</sup> Malgré les efforts de certains bailleurs pour adapter et simplifier leurs appels à projets, les associations de petite taille, sans

personnel salarié, ne maîtrisant pas le français ou l'anglais et établies loin de la capitale, sont donc souvent exclues en partie ou en totalité de ce système de financement.

Dans ce cadre, le gouvernement pourrait jouer **un rôle plus important de coordination des appuis étrangers à la société civile**. Il pourrait également encourager les bailleurs internationaux à **continuer à fournir des financements et des appuis techniques aux associations, en ciblant plus spécifiquement le renforcement de la gestion et de la gouvernance interne des associations**. Il serait aussi opportun que les autorités sensibilisent davantage les donateurs à **utiliser des formes flexibles de financement, des appels à projets en arabe classique ou dialectal, et des conditions financières moins rigides, afin de ne pas exclure les associations bénévoles et peu structurées**, qui constituent, au moins d'un point de vue numérique, l'essentiel du tissu associatif tunisien. D'une manière générale, les autorités devraient **faciliter la réception de fonds des bailleurs étrangers et veiller à ce que les mesures légitimes de contrôle mises en place dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent ne l'entravent pas de manière disproportionnée**, à travers la promotion d'un dialogue entre les associations, le gouvernement et les bailleurs principaux.

Par ailleurs, l'ARP a adopté en juin 2020 la loi n° 2020-30 relative à l'économie sociale et solidaire (République tunisienne, 2020<sup>[45]</sup>). L'article 2 alinéa 3 de la loi inclut les associations régies par le décret-loi n° 2011-88 exerçant une activité économique à finalité sociale dans la définition d'entreprise de l'économie sociale et solidaire. Si cette loi a pu susciter l'enthousiasme des OSC, aucun des décrets d'application – notamment concernant l'octroi du label d'entreprise de l'économie sociale et solidaire ou la mise en place d'une instance – n'a été pris, et la loi demeure de fait largement inapplicable. Il en va de même pour la loi n° 2020-37 relative au financement participatif (*crowdfunding*), promulguée au JORT le 6 août 2020 et qui met en place un cadre réglementaire pour les activités de *crowdfunding* en Tunisie (République tunisienne, 2020<sup>[46]</sup>). Il serait opportun d'**adopter rapidement les décrets d'application de ces deux lois, qui représentent une possibilité de financement intéressante pour certains des acteurs de la société civile, afin de les rendre véritablement applicables**. Ces deux lois, et notamment celle concernant l'encadrement légal des activités de *crowdfunding*, pourraient en effet constituer le fondement de nouveaux modes de financement participatif des OSC, tels que le mécanisme mis en place par la ville de Londres au Royaume-Uni (voir Encadré 5.4).

#### Encadré 5.4. Le financement de projets associatifs au niveau local à travers le financement participatif à Londres

La ville de Londres, au **Royaume-Uni**, a lancé en 2014 Crowdfund London, une initiative de financement participatif civique. Elle vise à financer des projets communautaires, à travers une large campagne de financement participatif soutenu par la municipalité.

Le processus se déroule en trois étapes. Dans un premier temps, la mairie de Londres lance un appel à projets et organise une série de rencontres. L'objectif est d'informer les organisations potentiellement intéressées par le processus, et de leur proposer une expertise ainsi que des ressources, afin de les aider à élaborer et développer leur projet. Les organisations légalement constituées – par exemple en organismes caritatifs, en groupements d'intérêts communautaires ou en coopératives – qui souhaitent soumettre leur candidature peuvent alors lancer leur campagne de financement participatif à travers la plateforme Spacehive, mise en place à cet effet.

Au cours de la deuxième étape, les différents responsables des projets procèdent à une levée de fonds sur la plateforme, les citoyens locaux pouvant apporter une contribution à partir d'un montant de 2 GBP (livres sterling), proposer leurs compétences au projet choisi, ou simplement exprimer leur soutien. La ville s'engage publiquement envers des projets sélectionnés à mi-chemin de leurs campagnes de financement participatif, pour renforcer leur profil et les aider à créer une dynamique afin d'atteindre leurs objectifs de collecte de fonds. La ville ne s'engage pas au-delà de 75 % de l'objectif total de financement participatif d'un projet, et généralement même à moins de 50 %.

Pour la troisième étape, si les projets atteignent leur objectif de financement participatif, ils obtiennent le financement promis par la population et la ville de Londres. Les groupes retenus reçoivent également un appui au développement et à la mise en œuvre de leur projet, à travers des conseils et une expertise.

En 5 ans, 130 projets ont été financés et près de 20 000 personnes ont participé à cette initiative. Le rapport d'évaluation du programme indique par ailleurs qu'au moment du financement participatif, 67 % des organisations étaient composées de 10 personnes ou moins, et que 55 % avaient moins de 5 ans.

Ce processus participatif permet ainsi d'apporter un appui financier à des organisations de taille réduite et relativement nouvelles, tout en donnant à la population la possibilité de faire entendre sa voix dans le choix du financement de projets et d'organisations.

Source : (Greater London Authority, 2021<sup>[47]</sup>).

Compte tenu de l'insuffisance des financements publics, des défis liés aux financements par des bailleurs de fonds étrangers et de l'application encore incomplète de ces deux dernières lois, **il importe d'étudier de nouvelles sources et de nouveaux mécanismes de nature à assurer une stabilité dans le financement des organisations.** Au moment de la rédaction de ce scan, le gouvernement était en train d'élaborer un projet de loi pour améliorer le financement public et un autre concernant les fondations : **il serait important que les autorités puissent mettre en place un cadre propice à ces formes de financement et en encourager d'autres, telles que les activités génératrices de revenus ou les partenariats avec le secteur privé.** Les Encadré 5.5 et Encadré 5.6 présentent d'autres initiatives innovantes de financement pour les associations, en place dans certains pays de l'OCDE et qui pourraient inspirer le gouvernement et les associations tunisiennes.

### Encadré 5.5. Le financement des OSC à travers l'allocation d'une partie de l'impôt sur le revenu par des individus et des entreprises

Plusieurs pays de l'OCDE, dont la **Lituanie**, la **Slovaquie**, la **Hongrie** et la **Pologne**, disposent d'une régulation fiscale permettant aux individus et aux entreprises d'allouer un certain pourcentage de leur impôt sur le revenu à des organismes sans but lucratif et associations éligibles.

En **Lituanie** par exemple, le Code fiscal permet aux individus et aux entreprises d'allouer jusqu'à 2 % de leur impôt sur le revenu à des organismes à but non lucratif (y compris des organismes gérés par l'État, tels que les écoles, hôpitaux ou partis politiques), dont des OSC. Ainsi, en 2019, près de 335 000 individus et entreprises ont alloué des fonds à des OSC, pour un montant total de près de 13 millions EUR – en augmentation par rapport à l'année précédente.

De même, en **Slovaquie**, les allocations par des individus et des compagnies à travers ce système ont atteint 73 millions EUR en 2019, un montant en augmentation constante au cours des cinq dernières années, ce qui démontre l'attractivité de ce mécanisme et l'opportunité qu'il peut représenter pour assurer un financement pérenne à des associations.

Sources : (USAID, ICNL et FHI 360, 2020<sup>(43)</sup>).

### Encadré 5.6. La Loterie nationale de Belgique

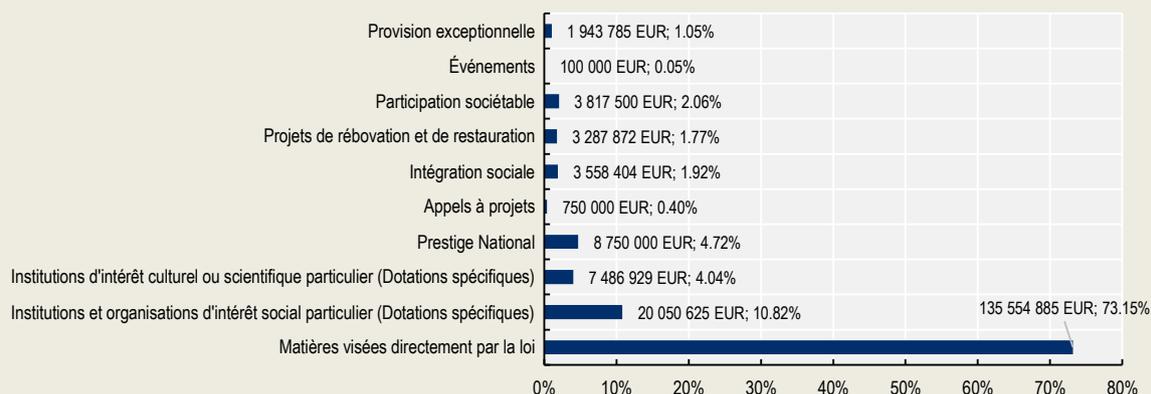
Dans plusieurs pays de l'OCDE, dont la **Belgique**, l'**Allemagne**, l'**Irlande** ou encore la **Finlande**, la Loterie nationale joue un rôle important dans le financement d'organismes à but non lucratif et d'associations.

En Belgique, la Loterie nationale a le monopole des loteries et des jeux de hasard. Au titre du contrat de gestion établi entre l'État belge et la Loterie nationale, cette dernière a le devoir d'octroyer des subsides à la Coopération belge au développement, à la Caisse nationale des calamités, au Fonds belge de survie et à la Fondation Roi Baudouin, ainsi qu'à diverses fins dites d'utilité publique. Le montant des subsides et leur répartition sont décidés par le gouvernement fédéral, et la Loterie nationale est soumise au contrôle direct du gouvernement par le biais des ministres des Finances et du Budget. La Loterie nationale contribue ainsi au financement d'associations et d'initiatives sociétales à visée humanitaire, sociale, sportive, culturelle et scientifique.

Les associations à but non lucratif peuvent déposer une demande de subside à travers un formulaire disponible sur le site Internet de la Loterie nationale, à condition de remplir les critères suivants :

- Être une personne morale de droit public ou privé belge agissant dans un but désintéressé.
- Disposer de la personnalité juridique depuis au moins un an et d'un exercice comptable complet au moment de l'introduction de la demande.
- Introduire la demande au plus tard quatre mois avant la date de début du projet.

### Graphique 5.2. Répartition des subsides de la loterie nationale de Belgique, 2020



Note : le montant total réparti entre les subsides est de 185 300 000 EUR.

Source : graphique adapté des données provenant de la Loterie nationale belge.

Ce système représente un moyen alternatif de financement, en plus des financements publics, et permet de récolter des montants importants à mettre aux services de l'intérêt général.

Bien que la Tunisie n'ait pas, à présent, une loterie nationale à proprement parler, elle dispose d'un programme assimilable nommé Promosport. Il s'agit d'une entreprise publique sous tutelle du ministère de la Jeunesse, des Sports et de l'Éducation physique, créée par la loi n° 84-63 du 6 août 1984 (République tunisienne, 1984<sup>[48]</sup>), qui organise des concours de pronostics sportifs, afin de générer un financement public pour les activités sportives. La Tunisie pourrait évaluer la possibilité d'utiliser Promosport pour augmenter les montants, aujourd'hui faibles, du financement public de la société civile. Dans le même temps, il existe un dilemme entre l'appui à une cause méritoire, comme le financement des associations, et les effets néfastes que le jeu pourrait impliquer : une analyse de ce dilemme, relatif au cas de la Finlande, se trouve dans le scan de l'espace civique finlandais de l'OCDE (OCDE, 2021<sup>[49]</sup>).

Sources : Entretien avec un fonctionnaire de l'administration fédérale belge, 2 juin 2021 ; site Internet de la Loterie nationale de Belgique, 2021, <https://www.loterie-nationale.be/a-propos-de-nous/subsides> ; site Internet de Promosport, <http://www.promosport.sport.tn/> ; (OCDE, 2021<sup>[49]</sup>) ; (République tunisienne, 1984<sup>[48]</sup>).

### 5.7.3. La fiscalité des associations

Un régime fiscal favorable constitue un levier supplémentaire de soutien indirect aux OSC. En Tunisie, la question de la fiscalité est une problématique prégnante pour les associations. En effet, il n'existe pas de texte consolidé relatif au régime applicable aux associations, mais différentes dispositions présentes au sein de plusieurs textes. Cela inclut le Code de l'impôt, la loi de finances et le Code de la taxe sur la valeur ajoutée, qui sont par ailleurs régulièrement modifiés, ce qui rend difficilement lisibles les dispositions à suivre, en particulier pour les petites associations n'ayant pas les moyens de recourir à un expert dans ce domaine (Mnasri, 2016<sup>[2]</sup>).

Les associations ont l'obligation de déposer leur déclaration d'existence auprès des autorités fiscales, d'obtenir un identifiant et de remplir une déclaration d'impôt mensuelle à déposer auprès du RNE. Les associations exerçant leurs activités conformément aux dispositions du décret-loi n° 2011-88 ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés (Ministère des Finances, 2019<sup>[50]</sup> ; République tunisienne, 2018<sup>[51]</sup>) et peuvent prétendre à certaines exonérations fiscales, suivant leurs activités. Ainsi, au titre de l'article 27 de

la loi de finances n° 2020-46, les biens, travaux, prestations, produits, matériels et équipements importés et acquis localement – à l'exclusion des voitures de tourisme –, livrés ou financés au titre d'un don aux associations œuvrant dans le domaine de la promotion des personnes handicapées et dans celui du soutien et de l'assistance des personnes sans soutien familial, bénéficient d'une suspension de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). De même, le Code de la taxe sur la valeur ajoutée stipule que les associations peuvent bénéficier de la suspension de la TVA pour des biens, marchandises, travaux et prestations livrés à titre de don dans le cadre de la coopération internationale, sur présentation d'une attestation délivrée à cet effet par le bureau de contrôle des impôts compétent.<sup>30</sup> Cela implique de présenter à ce bureau un certain nombre de documents et de justificatifs relatifs aux activités de l'association ainsi qu'aux accords de don, un processus compliqué et chronophage, qui soumet en outre les OSC à des risques accrus de sanctions financières et de contrôles financiers. **L'élaboration d'un guide sur les dispositions applicables aux associations suivant leur activité, ainsi que sur les procédures et conditions d'exemption** pourrait répondre au problème du manque de clarté du cadre et aider les associations à mieux se conformer à leurs obligations. De plus, afin d'actionner le levier de soutien indirect que représente une fiscalité adaptée, **la Tunisie pourrait envisager de mettre en place un système de taxation avantageux propre aux OSC.**

## 5.8. Autres défis inhérents à l'environnement opérationnel des OSC

Ce chapitre a mis en exergue que l'environnement opérationnel des OSC tunisiennes, bien que globalement propice, présente également différents défis, dont certains d'ampleur. Parmi les défis principaux déjà cités, il y a ceux relatifs à l'enregistrement des associations, à leur inscription au RNE, aux mesures de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, au manque d'une stratégie étatique globale de soutien, au faible financement public et à la dépendance des bailleurs de fonds étrangers. Cependant, d'autres défis existent et peuvent entraver l'efficacité de la société civile en tant que force de proposition et de veille.

En premier lieu, l'image de la société civile, longtemps largement positive, s'est en partie détériorée.<sup>31</sup> Cela peut être imputé à des amalgames concernant le risque que des associations soient utilisées à des fins de financement illicite, des interprétations inexacts culpabilisant les OSC pour l'inscription de la Tunisie sur la liste noire du GAFI et de l'UE, des médias qui ne donnent pas une image précise des associations, des campagnes de diffamation accusant certaines OSC d'être politisées, ainsi qu'à une perte de confiance généralisée envers les institutions publiques, qui affecte aussi la société civile. **Des campagnes de communication publique soulignant l'importance de la société civile dans la transition démocratique tunisienne** pourraient aider à inverser cette tendance. **Le renforcement de l'accès des OSC aux médias**, notamment audiovisuels, à travers des mesures incitatives prises par exemple par la HAICA leur permettrait également d'accroître leur visibilité auprès de la population et de mettre en avant leur champ d'action et leur contribution à la vie publique. **Le Centre Ifeda pourrait également accompagner ces initiatives à travers la poursuite des efforts de formation sur les techniques de communication à destination des OSC.** Quant aux associations, elles devraient respecter scrupuleusement les dispositions du décret-loi n°2011-88 relatives à l'enregistrement, au statut et à la gestion financière transparente, afin de contribuer à prévenir toute suspicion dans l'opinion publique.

En outre, la question des capacités des associations elles-mêmes se pose. Les OSC tunisiennes sont souvent divisées en deux grandes catégories. La première est constituée des associations qui ont accès aux financements des bailleurs internationaux, qui disposent de personnel salarié, de bureaux, et qui présentent en général un niveau élevé de professionnalisme (dans la mise en œuvre des activités, mais aussi dans la gestion interne) ; il s'agit d'associations bien connues et presque toujours établies dans la capitale ou les autres grandes villes du pays. La seconde catégorie est constituée d'associations essentiellement volontaires, composées de bénévoles qui consacrent à l'activité associative leur temps libre ; ce sont des OSC qui, dans la plupart des cas, n'ont ni bureau ni salarié. Les associations de cette

dernière catégorie, largement majoritaires numériquement, ont souvent de faibles capacités humaines, financières, opérationnelles et d'organisation interne, ce qui limite leur impact, malgré une motivation et un engagement parfois très importants. Selon certaines OSC, la question de l'organisation interne constitue un débat permanent et une véritable problématique influant sur la durabilité des activités des associations.<sup>32</sup> Même les grandes associations déclarent ne pas disposer de suffisamment de temps et de fonds pour travailler en profondeur sur cette question, et ainsi établir les fondations de la pérennité de la société civile en Tunisie.

Un autre défi pourrait aussi relever du manque d'une plateforme nationale de la société civile, qui puisse servir de forum de coordination et permette aux associations de parler d'une seule voix sur des thématiques d'intérêt commun. Les OSC tunisiennes travaillent souvent de concert. Ces coalitions sont cependant souvent informelles et ad hoc, focalisées sur une campagne ou une thématique spécifique, bien que le décret-loi n° 2011-88 permette la création de réseaux formels (chapitre IV du décret-loi). La création d'une plateforme nationale n'est pas une tâche facile, compte tenu de l'hétérogénéité de la société civile tunisienne, mais elle pourrait renforcer la force et la légitimité de l'action de plaider sur des sujets concernant l'ensemble du secteur associatif. Les entretiens ont en effet montré la difficulté pour certaines associations d'avoir une visibilité sur les champs d'action d'autres associations, ce qui diminue les possibilités de trouver des synergies et de mettre en place des collaborations.<sup>33</sup>

Les associations situées en dehors de la capitale, et en particulier celles qui opèrent dans un contexte rural loin de Tunis et des grandes villes du littoral, font face à des défis supplémentaires. En effet, les structures de soutien et de suivi sont essentiellement établies dans la capitale, et les outils numériques ne sont pas encore très développés ou utilisés, ce qui rend plus difficiles – pour ces organisations – les relations avec les autorités, l'accès aux réseaux et à l'information (par exemple, concernant les financements), mais aussi les démarches telles que l'enregistrement. Certaines institutions, telles que le Centre Ifeda ou la Direction de la relation avec la société civile, ont cependant fourni des efforts en tentant régulièrement de décentraliser leurs activités et en organisant des formations et séminaires en région, afin d'atteindre les associations locales. Ce clivage entre la capitale et les zones économiquement plus avancées d'un côté, et les régions de l'intérieur de l'autre, est une caractéristique de la Tunisie et n'est pas spécifique au monde associatif (Institut national des statistiques et Banque mondiale, 2020<sup>[52]</sup>). **La poursuite des initiatives de renforcement des capacités, y compris en gestion financière et administrative, des associations en dehors de la capitale représente à ce titre un levier important contribuant à résorber les inégalités géographiques.**

Enfin, les OSC travaillant sur des thématiques sensibles comme la promotion et la défense des minorités (ethniques, religieuses ou sexuelles) seraient confrontées à plus de défis et à une plus grande probabilité de rencontrer des difficultés dans la pratique, bien que le cadre légal interdise toute discrimination. Selon elles, elles seraient suivies, observées et interpellées par les autorités bien plus que les autres associations travaillant dans des domaines considérés comme moins délicats. Ces sujets seront abordés plus en détail dans le chapitre 7.

## Références

- Al Bawsala (s.d.), *Al Bawsala*, <https://www.albawsala.com/> (consulté le 5 juillet 2021). [10]
- Al Bawsala (s.d.), *Marsad Majlis*, <https://majles.marsad.tn/ar/> (consulté le 14 juin 2021). [11]
- Al-Kawakibi Democracy Transition Center (2017), *Bridging the Gaps between Legal Texts and Administrative Practices with Regard to Freedom of Association*, <https://www.kawakibi.org/wp-content/uploads/2020/02/Policy-Brief-Eng-CSO-draft.pdf>. [14]
- Boussen, Z. (2018), *L'Érosion de la liberté d'association en Tunisie*, <https://www.kawakibi.org/wp-content/uploads/2020/01/Policy-Brief-Vs-Fran%C3%A7aise-1.pdf>. [7]
- Centre Ifeda (2021), *Tableau Général des Associations en avril 2021*, <http://www.ifeda.org.tn/stats/francais.pdf> (consulté le 29 avril 2021). [8]
- Commission européenne (2020), *La Commission intensifie la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_20\\_800](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_800) (consulté le 9 juillet 2021). [23]
- Commission européenne (2018), « Règlement délégué (UE) 2018/212 de la Commission du 13 décembre 2017 portant modification du règlement délégué (UE) 2016/1675 complétant la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil », *Journal officiel de l'Union européenne* L41, [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2018/212/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2018/212/oj). [20]
- Cour des comptes (2021), *Trente-deuxième rapport annuel de la Cour des comptes*, <http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport32/rapport32.pdf>. [31]
- CTAF (2019), *Rapport d'activité 2018-2019 : Accomplissement du plan d'action du GAFI*. [27]
- GAFI (2021), *FATF-GAFI*, <https://www.fatf-gafi.org/fr/aproposdugafi/> (consulté le 8 juillet 2021). [17]
- Global NPO Coalition on FATF (2021), *Tunisia: Lessons in a Successful Multi-Stakeholder Engagement Process*, <https://fatfplatform.org/stories/tunisia-lessons-in-a-successful-multistakeholder-engagement-process/> (consulté le 7 juillet 2021). [22]
- Greater London Authority (2021), *Crowdfund London: Five Years of Empowering Communities through Civic Crowdfunding*, [https://www.london.gov.uk/sites/default/files/crowdfund\\_london\\_report\\_web.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/crowdfund_london_report_web.pdf). [47]
- Human Security Collective, KADEM, GreenAcre Group, ECNL, ICNL (2020), *Financial Access (Bank Derisking) Issues Facing Civil Society Organizations in Tunisia*, [https://www.hscollective.org/assets/Tunisia\\_Derisking\\_FINAL.pdf](https://www.hscollective.org/assets/Tunisia_Derisking_FINAL.pdf). [28]
- Institut national des statistiques et Banque mondiale (2020), *Carte de la pauvreté en Tunisie*, [http://ins.tn/sites/default/files/publication/pdf/Carde%20de%20la%20pauvret%C3%A9%20en%20Tunisie\\_final\\_0.pdf](http://ins.tn/sites/default/files/publication/pdf/Carde%20de%20la%20pauvret%C3%A9%20en%20Tunisie_final_0.pdf). [52]
- Jamaity (à paraître), *Cartographie des appuis techniques et financiers à destination des organisations de la société civile en Tunisie*. [44]

- Kaye, D. et al. (2019), *Communication à la Tunisie : Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ; du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, AL TUN 4/2018, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24235>. [15]
- MENAFATF/GAFIMOAN (2016), *Tunisia: Mutual Evaluation Report 2016*, [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Tunisia\\_MER\\_2016\\_EN.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Tunisia_MER_2016_EN.pdf). [18]
- MENAFATF/GAFIMOAN (2017), *2nd Enhanced Follow-up Report for Tunisia, Re-Ratings Request – The Republic of Tunisia*, 6 décembre 2017, <https://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/tunisia/documents/fur-tunisia-2017.html>. [19]
- Ministère des Finances (2019), « Note commune n° 10/2019 de la Direction générale des études et de la législation fiscales », <https://doc-fiscale.finances.gov.tn/cimf-internet/page/document/fr/preview?path=/Notes%20communes/2019/Note%20Commune%20N%C2%B010.pdf>. [50]
- Ministère des Finances (2018), *Subventions accordées aux amicales et associations – 2015, 2016, 2017*, [http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2018-11/associations\\_traitement.pdf](http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2018-11/associations_traitement.pdf). [41]
- Ministère des Finances (2016), « Arrêté du ministre des Finances du 1er mars 2016, portant fixation des montants prévus aux articles 100, 107, 108, 114 et 140 de loi n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 20, pp. 678 - 679, <https://legislation-securite.tn/fr/law/45600>. [26]
- Mnasri, A. (2016), *Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia*, <https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/eena-reports/eena-tunisia-en.pdf>. [2]
- Ní Aoláin, F. (2019), *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism*, (Report No. A/HRC/40/52) New York, NY : United Nations. [16]
- OCDE (2021), *Civic Space Scan of Finland*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>. [49]
- OCDE (2020), *Civic Space Scan Analytical Framework in the Area of Open Government*, GOV/PGC/OG(2020)6, OCDE, Paris. [1]
- OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et Commission de Venise (2015), *Lignes directrices sur la liberté d'association*, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, <https://www.osce.org/files/f/documents/c/1/200736.pdf>. [30]
- Parlement européen (2018), *La Tunisie sur la liste noire de la Commission des pays exposés au blanchiment de capitaux*, <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180202IPR97031/la-tunisie-sur-la-liste-noire-des-pays-exposes-au-blanchiment-de-capitaux> (consulté le 9 juillet 2021). [21]
- Présidence du gouvernement (2018), « Décret gouvernemental n° 2018-741 du 16 août 2018, rattachant des structures à la Présidence du gouvernement », *Journal Officiel de la République Tunisienne*, vol. 72, p. 2988, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104370>. [35]

- Présidence du gouvernement (2016), « Décret gouvernemental n° 2016-568 du 17 mai 2016, complétant le décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 40, pp. 1572 - 1573, <https://legislation-securite.tn/law/45798>. [40]
- Présidence du gouvernement (2015), « Décret gouvernemental n° 2015-278 du 1er juin 2015, complétant le décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 46, pp. 1125 - 1226, <https://legislation-securite.tn/law/44954>. [39]
- Prix Nobel (2015), *Prix Nobel de la Paix 2015 – Annonce*, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2015/9355-prix-nobel-de-la-paix-2015/> (consulté le 12 juillet 2021). [9]
- République Tunisienne (2017), « Loi n° 2017-63 du 16 novembre 2017, portant loi de finances complémentaire pour l'année 2017 », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 92, pp. 3931 - 3940. [42]
- République Tunisienne (2013), « Décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 102, p. 3583, <https://legislation-securite.tn/law/44077>. [38]
- République tunisienne (2020), « Loi n° 2020-30 du 30 juin 2020, relative à l'économie sociale et solidaire », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 63, pp. 1399 - 1404, [https://cdn2.webmanagercenter.com/wmc/wp-content/uploads/2020/07/Loi2020\\_30.pdf](https://cdn2.webmanagercenter.com/wmc/wp-content/uploads/2020/07/Loi2020_30.pdf). [45]
- République tunisienne (2020), « Loi n° 2020-37 du 6 août 2020, relative au « crowdfunding » », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 81, pp. 1743 - 1751, [http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/news/2020/Loi\\_Crowdfunding-n2020-37.pdf](http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/news/2020/Loi_Crowdfunding-n2020-37.pdf). [46]
- République tunisienne (2019), « Loi organique n° 2019-41 du 30 avril 2019 relative à la Cour de compte », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 39, <https://legislation-securite.tn/law/104563>. [37]
- République tunisienne (2019), « Loi organique n° 2019-9 du 23 janvier 2019, modifiant et complétant la loi organique n°2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la prévention du blanchiment d'argent », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 9, pp. 203 - 210, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104480>. [25]
- République tunisienne (2018), « Loi n° 2018-56 du 27 décembre 2018, portant loi de finances pour l'année 2019 », *Journal Officiel de la République Tunisienne* 104, pp. 4526 - 4700. [51]
- République tunisienne (2018), « Loi n°2018-52 du 29 octobre 2018, relative au Registre national des entreprises », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 89, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104426>. [29]
- République tunisienne (2016), « Décret gouvernemental n° 2016-465 du 11 avril 2016, portant création du ministère de la Relation avec les Instances constitutionnelles et la Société civile et des Droits de l'Homme et fixant ses compétences et ses attributions », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 30, pp. 1186 - 1188, <https://legislation-securite.tn/fr/law/45698>. [34]

- République tunisienne (2015), « Loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent », *Journal Officiel de la République Tunisienne* 63, pp. 1735 - 1761, <https://legislation-securite.tn/law/44992>. [24]
- République tunisienne (2014), *Constitution de la République tunisienne*, [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution\\_fr.pdf](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution_fr.pdf). [12]
- République tunisienne (2013), « Décret n° 2013-4573 du 8 novembre 2013, modifiant et complétant le décret n° 2012-641 du 25 juin 2012 portant création d'une unité au sein de la Présidence du gouvernement », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 93, <https://legislation-securite.tn/fr/law/44005>. [33]
- République tunisienne (2012), « Décret n° 2012-641 du 25 juin 2012 portant création d'une unité au sein de la présidence du gouvernement », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 50, <https://legislation-securite.tn/fr/law/43679>. [32]
- République tunisienne (2011), « Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 74, pp. 1977 - 1982, <https://www.acm.gov.tn/upload/1410083987.pdf>. [5]
- République tunisienne (2000), « Décret n° 2000-688 du 5 avril 2000, portant création du centre d'information, de formation, d'études et de documentation sur les associations et fixant son organisation administrative et financière et les modalités de son fonctionnement », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 29, pp. 815 - 818. [36]
- République tunisienne (1984), « Loi n° 84-63 du 6 Août 1984, portant organisation et développement des activités physiques et sportives », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 47. [48]
- Shahin, Y. (2018), *Pushing Back against Narrowing Space for Civil Society in Tunisia*, Center for Strategic and International Studies, [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181220\\_PushingBackTunisia\\_0.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181220_PushingBackTunisia_0.pdf). [4]
- USAID, ICNL et FHI 360 (2020), *2019 Civil Society Organization Sustainability Index*, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csosi-mena-2019-report.pdf>. [3]
- USAID, ICNL et FHI 360 (2020), *2019 Civil Society Organization Sustainability Index: Central and Eastern Europe and Eurasia 23rd Edition – October 2020*, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csosi-europe-eurasia-2019-report.pdf>. [43]
- V-Dem (2020), *Variable Graph*, [https://www.v-dem.net/data\\_analysis/VariableGraph/](https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/) (consulté le 12 janvier 2022). [6]
- Voile, C. (2019), *Visite en Tunisie : Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association*, <https://undocs.org/fr/A/HRC/41/41/Add.3>. [13]

## Notes

<sup>1</sup> Table ronde avec des organisations de la société civile, 29 avril 2021.

<sup>2</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021 ; table ronde avec des organisations de la société civile, 29 avril 2021.

<sup>3</sup> Chiffre du Centre Ifeda, tableau de recensement des associations en Tunisie, 12 avril 2021.

<sup>4</sup> Cette classification est opérée à des fins scientifiques par le Centre Ifeda au moment du recensement manuel des associations enregistrées, mais ne correspond pas à une classification officielle exigée par le gouvernement au moment de l'enregistrement.

<sup>5</sup> Voir les sites Internet de l'association I Watch, <https://www.iwatch.tn/>, de l'ATCP, <http://atcp.org.tn/>, et de Cabrane, <http://cabrane.com/>.

<sup>6</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021 ; table ronde avec des organisations de la société civile, 29 avril 2021.

<sup>7</sup> Entretien avec la Direction des relations avec la société civile, Présidence du gouvernement, 12 avril 2021.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021.

<sup>10</sup> Entretien avec une organisation de défense des droits des minorités, 6 mai 2021.

<sup>11</sup> La recommandation 8 du GAFI exige que les lois et règlements qui régissent les organisations à but non lucratif soient revus, afin de limiter le risque que ces organisations ne soient utilisées pour le financement du terrorisme, <https://www.fatf-gafi.org/fr/documents/documents/meilleures-pratiques-abus-obnl.html>.

<sup>12</sup> La motivation du GAFI est la suivante : « The FATF welcomes Tunisia's significant progress in improving its AML/CFT regime and notes that Tunisia has strengthened the effectiveness of its AML/CFT regime and addressed related technical deficiencies to meet the commitments in its action plan regarding the strategic deficiencies that the FATF identified in November 2017. Tunisia is therefore no longer subject to the FATF's monitoring process under its ongoing global AML/CFT compliance process », <https://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/iceland/documents/fatf-compliance-october-2019.html>.

<sup>13</sup> Entretien avec la Présidence du gouvernement, 12 avril 2021.

<sup>14</sup> Table ronde avec des organisations de la société civile, 29 avril 2021.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

- <sup>17</sup> Un questionnaire a été envoyé à 600 associations sélectionnées de manière aléatoire, parmi lesquelles 233 ont répondu.
- <sup>18</sup> Entretien avec la Commission tunisienne des analyses financières, 21 mai 2021.
- <sup>19</sup> Table ronde avec des organisations de la société civile, 29 avril 2021.
- <sup>20</sup> Ibid.
- <sup>21</sup> Entretien avec le Centre national du registre des entreprises, 27 avril 2021.
- <sup>22</sup> Ibid.
- <sup>23</sup> Table ronde avec des organisations de la société civile, 29 avril 2021 ; Entretien avec la Présidence du gouvernement, 22 mars 2021.
- <sup>24</sup> Entretien avec la Direction générale de la relation avec la société civile, Présidence du gouvernement, 12 avril 2021.
- <sup>25</sup> Ibid.
- <sup>26</sup> Chiffres communiqués au Secrétariat de l'OCDE par le Centre Ifeda.
- <sup>27</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021 ; table ronde en ligne avec des organisations de la société civile, 29 avril 2021.
- <sup>28</sup> Entretiens avec la Présidence du gouvernement, 22 mars 2021 et 12 avril 2021.
- <sup>29</sup> Table ronde avec les organisations de la société civile organisée par l'ambassade d'Allemagne en Tunisie, 2 juillet 2021.
- <sup>30</sup> Article 13 bis du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.
- <sup>31</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021.
- <sup>32</sup> Table ronde avec les organisations de la société civile organisée par l'ambassade d'Allemagne en Tunisie, 2 juillet 2021.
- <sup>33</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021.



# 6

## La participation des citoyens et des parties prenantes en Tunisie

---

Ce chapitre explore les cadres légaux, politiques et institutionnels de la participation en Tunisie. Il s'intéresse également aux mécanismes et outils mis en place par la Tunisie pour la consécration, dans la pratique, du principe de démocratie participative instaurée par la Constitution de 2014, ainsi que leur usage par les citoyens. Enfin, il met en lumière les défis et les opportunités qui s'offrent au pays, pour un approfondissement et une systématisation des efforts d'engagement et de participation des parties prenantes et des citoyens tout au long du cycle des politiques publiques.

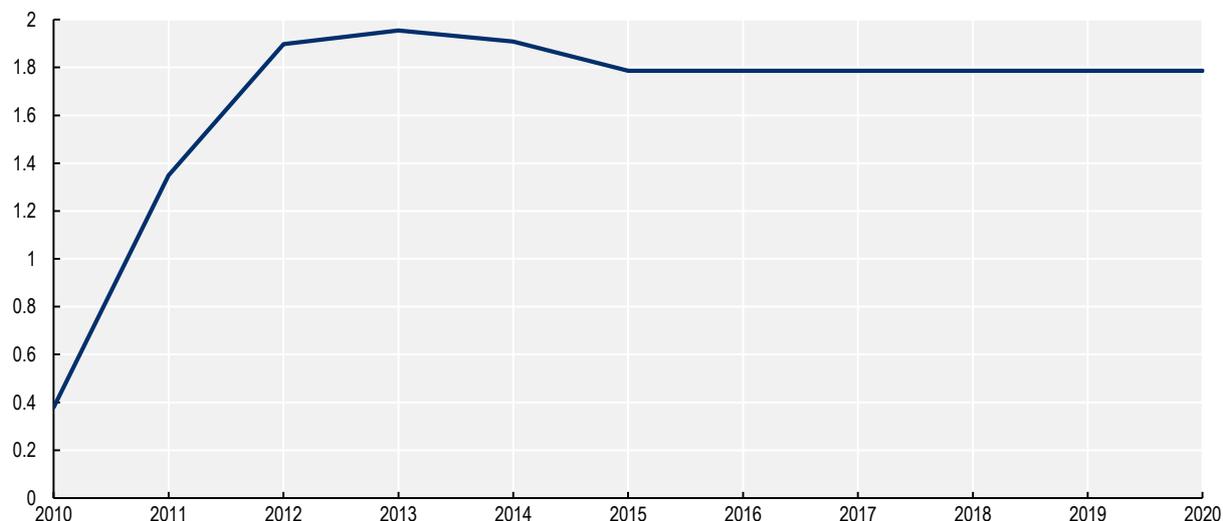
---

## 6.1. Introduction

La participation citoyenne est une composante démocratique clé et un des principes fondamentaux du gouvernement ouvert (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Ce concept peut recouvrir plusieurs types de pratiques, certaines institutionnalisées – telles que les élections et les processus de consultations publiques –, mais également d'autres, plus informelles, permettant aux citoyens et OSC de faire entendre leur voix – telles que l'activisme ou les manifestations. Au cours des dernières années, de nombreux pays ont mis en place plusieurs modèles d'engagement des citoyens et de la société civile, tels que les auditions publiques, les consultations en ligne ou les mécanismes de pétitions (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>). Des formes nouvelles de participation ont également vu le jour, aussi bien menées par l'administration publique que lancées par des citoyens et des associations (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>). L'approfondissement et la systématisation de la participation, en complément des modes de démocratie représentative, figurent aujourd'hui parmi les principaux défis pour un gouvernement ouvert.

Dix ans après la révolution, la Tunisie a réalisé des progrès importants en matière de participation citoyenne, qui est l'un des acquis principaux de la transition démocratique. Ces progrès sont notamment illustrés par le classement de la Tunisie au niveau de l'indicateur relatif à la participation des OSC élaboré par le V-Dem Institute. Le Graphique 6.1 souligne ainsi les avancées de la Tunisie depuis 2010, le pic atteint en 2013 et le léger recul enregistré depuis. Le Graphique 6.2 permet quant à lui de voir où se situe la Tunisie en termes d'engagement avec la société civile par rapport à une sélection de pays de l'OCDE. Des textes législatifs ont introduit certaines formes de participation dans l'ordre juridique tunisien, telles que la consultation, et une multitude d'outils et d'initiatives d'engagement citoyen ont été conçus, élaborés et lancés, tant au niveau national que local. En parallèle, la « culture » de la participation s'affirme progressivement, et certains secteurs de l'administration publique s'ouvrent à une contribution croissante de la population dans le cycle des politiques publiques. De plus, l'existence d'une société civile active, compétente et engagée sur les questions de gouvernance (voir Chapitre 5) représente un atout déterminant pour la mise en œuvre d'une démocratie participative efficace, permettant d'atteindre les objectifs de politiques publiques du pays, et d'instaurer un véritable climat de confiance et de coopération entre les citoyens et l'État.

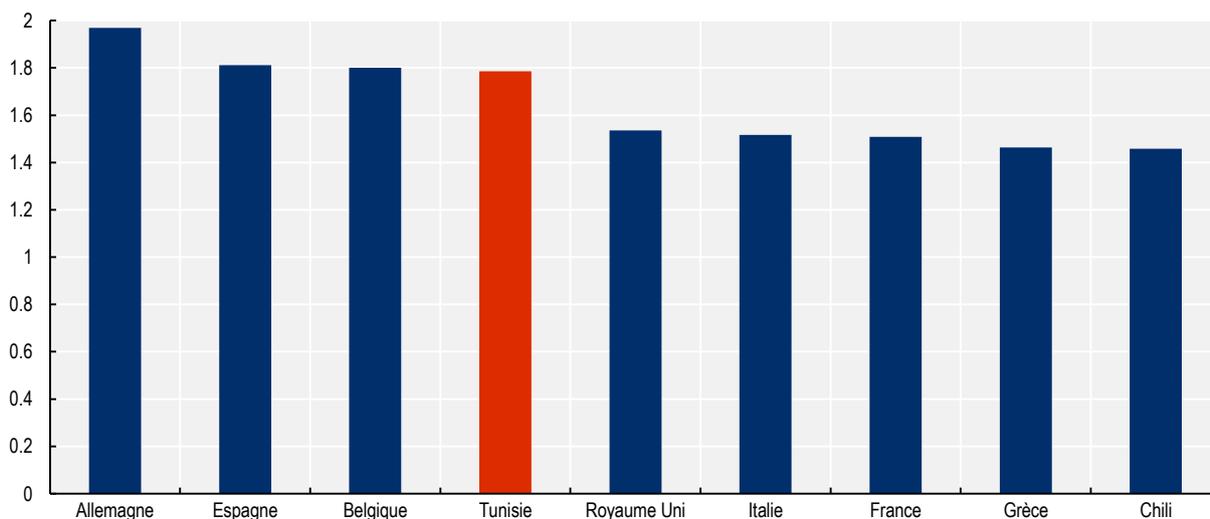
**Graphique 6.1. Évolution du score de la Tunisie dans l'indicateur relatif à la consultation des OSC du V-Dem Institute, 2010-20**



Note : V-Dem Institute pose la question : « Les principales organisations de la société civile (OSC) sont-elles régulièrement consultées par les décideurs politiques sur les politiques publiques pertinentes pour leurs membres ? » Les réponses varient de 0 à 2. 0 : Non. Il y a un degré élevé d'isolement du gouvernement vis-à-vis de la contribution des OSC. Le gouvernement peut parfois enrôler ou mobiliser des OSC après l'adoption de politiques pour les vendre au grand public. Mais il ne les consulte pas souvent lors de la formulation des politiques publiques. 1 : Dans une certaine mesure. Les OSC ne sont qu'une parmi les différentes voix que les décideurs prennent parfois en compte. 2 : Oui. Les OSC importantes sont reconnues comme parties prenantes dans des domaines de politiques publiques importants et ont voix au chapitre sur ces questions. Cela peut passer par des arrangements corporatistes formels ou par des arrangements moins formels.

Source : (V-Dem Institute, 2020<sup>[3]</sup>).

**Graphique 6.2. Score de la Tunisie et d'une sélection de pays membres de l'OCDE dans l'indicateur relatif à la consultation des OSC, 2020**



Source : (V-Dem Institute, 2020<sup>[3]</sup>).

Cependant, la Tunisie étant une jeune démocratie encore en transition, avec certaines mesures introduites encore récemment (comme la démocratie participative au niveau local, instaurée par le Code des collectivités locales de 2018), la culture de l'ouverture et de la mise du citoyen au centre de l'action gagnerait encore à être approfondie, systématisée et installée dans la durée au sein de l'administration publique, en particulier dans les secteurs plus sensibles ou régaliens de l'État. La pleine mise en œuvre de la participation constitue un défi important pour le gouvernement, qui met régulièrement en place de nouveaux outils et mécanismes pour impliquer les citoyens, tout en surmontant d'autres défis d'ordre technique, politique et socioculturel. Des opportunités existent pour renforcer le cadre légal, harmoniser les outils et continuer à sensibiliser les autorités publiques, afin d'atteindre une affirmation complète du principe de participation dans la pratique.

## 6.2. Cadre légal et état des lieux de la participation

Consacré par les circulaires administratives pour faciliter la transition démocratique en 2011, le principe de la participation a été intégré par le législateur tunisien dans la Constitution de 2014 (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>). D'autres textes réglementaires relatifs à la mise en œuvre du principe de participation ont été promulgués par la suite.

### 6.2.1. La participation dans la Constitution de 2014

Le principe de participation est consacré par la Constitution de 2014, au sein du Préambule et de l'article 139 concernant en particulier les collectivités locales (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>).

Ainsi, le Préambule de la Constitution de 2014 a fondé « un régime républicain démocratique et participatif dans le cadre d'un État civil où la souveraineté appartient au peuple » (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>). De plus, afin d'appuyer le processus de décentralisation, la Constitution a instauré la participation au niveau des collectivités locales dans son article 139, stipulant que « les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi » (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>). Cette constitutionnalisation du principe de la participation citoyenne a par la suite été confirmée et détaillée dans le cadre légal, et notamment dans le Code des collectivités locales ainsi que dans des décrets gouvernementaux et des circulaires.

### 6.2.2. Le Code des collectivités locales

La loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des collectivités locales, a consacré plusieurs articles à la promotion de la participation au niveau local (République tunisienne, 2018<sup>[5]</sup>). Dans ses articles 29 et 30, le Code des collectivités locales « garantit une participation effective de tous les habitants et de la société civile au cours des différentes étapes d'élaboration des programmes de développement et d'aménagement du territoire et lors du suivi de leur exécution et de leur évaluation » (République tunisienne, 2018<sup>[5]</sup>). Ces dispositions sont en ligne avec la disposition 8 de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert, qui appelle les États parties à associer les parties prenantes à toutes les phases du cycle des politiques publiques (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). De plus, la loi relative aux élections locales a instauré l'obligation d'impliquer les jeunes, les femmes et les « personnes vulnérables » dans les conseils municipaux (République tunisienne, 2014<sup>[6]</sup> ; République tunisienne, 2019<sup>[7]</sup>),<sup>1</sup> visant ainsi à renforcer l'inclusion et la participation au niveau local des différentes parties prenantes et catégories de population parfois sous-représentées.

Au titre des articles 8 et 9 du décret n° 2019-401 relatif à la fixation des conditions et procédures de mise en œuvre de la démocratie participative prévues à l'article 30 du Code, les associations ont l'obligation de

s'inscrire sur le Registre des composantes de la société civile, afin de pouvoir y consigner leurs avis et interrogations (Ministère des Affaires locales, 2019<sup>[8]</sup>). Or, le décret exige de la part des associations de fournir une preuve de leur inscription au RNE, obligatoire au titre de la loi n° 2018-52, pourtant contestée par la société civile du fait des obligations et difficultés administratives supplémentaires qu'elle semble poser (voir Chapitre 5). À titre d'exemple, en avril 2021, seules environ 2 100 associations étaient inscrites au RNE, contre près de 23 937 associations déclarées d'après les chiffres du Centre Ifeda.<sup>2</sup> Cette disposition du décret tend à réduire le nombre réel d'associations actuellement en capacité d'utiliser ce mécanisme de démocratie participative à l'échelle des collectivités locales **et gagnerait à être amendée**.

Par ailleurs, les collectivités territoriales ont la possibilité, au titre des articles 31, 32 et 33 du Code, d'organiser un référendum local, dont les résultats sont contraignants si le taux de participation n'est pas inférieur au tiers des électeurs inscrits (République tunisienne, 2018<sup>[5]</sup>). Le référendum peut être organisé à l'initiative du président ou d'un tiers des membres du Conseil de la collectivité – à la suite d'un vote aux deux tiers au sein du Conseil – ou encore d'un dixième des électeurs locaux. Le gouverneur de la région peut néanmoins s'opposer à la tenue de ce référendum devant le tribunal administratif de première instance. Cependant, depuis la promulgation du Code des collectivités locales, aucun référendum local n'a été organisé en Tunisie et le potentiel de cet outil de participation n'a donc pas encore été exploité. **Les autorités et la société civile pourraient encourager l'usage de ce mécanisme au niveau local, afin d'évaluer l'intérêt qu'il suscite auprès des citoyens et son impact.**

Dans la pratique, depuis l'entrée en vigueur du Code des collectivités locales, la participation citoyenne est restée timide, limitée, et dans une certaine mesure dépendante du niveau de la mobilisation de la société civile et de la bonne volonté des dirigeants locaux dans chaque collectivité. La société civile parvient néanmoins à jouer un rôle fondamental dans la promotion de la participation des citoyens, tout en veillant à la mise en œuvre et à la consolidation des principes constitutionnels par les différentes autorités publiques. Afin de renforcer la participation citoyenne au niveau des collectivités territoriales, **il serait également opportun de renforcer la mise en œuvre du cadre légal et de continuer à sensibiliser l'administration et les différents acteurs à l'usage des nombreux mécanismes prévus par la loi.**

### 6.2.3. Les lois et textes réglementaires

La Tunisie a promulgué un nombre important de décrets et circulaires pour faciliter l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de certaines initiatives de promotion de la participation, afin de rétablir une relation de confiance entre les autorités publiques et les citoyens :

- décret gouvernemental n° 2018-328 du 29 mars 2018 relatif à l'organisation des consultations publiques ;
- décret gouvernemental n° 2018-1067 du 25 décembre 2018, complétant le décret n° 93-982 du 3 mai 1993, fixant le cadre général de la relation entre l'administration et ses usagers ;
- décret gouvernemental n° 2019-1242 du 19 décembre 2019 relatif au système de communication et d'interactivité en ligne avec le citoyen ;
- décret gouvernemental n° 2019-401 du 6 mai 2019, fixant les conditions et les procédures de la mise en œuvre des mécanismes de la démocratie participative cités à l'article 30 du Code des collectivités locales ;
- circulaire n° 12 datée du 21 mai 2011 relative à la participation des usagers de l'administration dans l'évaluation des services publics ;
- circulaire n° 13 datée du 23 mai 2011 relative à la mise en œuvre de l'approche participative dans le rapprochement des services prioritaires ;
- circulaire n° 14 datée du 27 mai 2011 relative à la qualité de la réglementation ;
- circulaire n° 31 datée du 30 octobre 2014 relative à l'adoption d'un processus participatif dans l'élaboration des textes législatifs.

En plus de ces textes déjà en vigueur, une circulaire relative au décret gouvernemental n° 2018-328 relatif à l'organisation des consultations publiques (présenté dans la section 6.3.2) est en phase finale d'élaboration, selon les services en charge de la réforme administrative au sein de la Présidence du gouvernement, et visera à préciser les procédures et la méthodologie des consultations publiques en Tunisie.<sup>3</sup>

Malgré les efforts des gouvernements successifs pour faciliter la conception et la mise en œuvre des initiatives relatives à la participation, il n'existe pas encore de cadre légal spécifique, holistique ou stratégique régissant la participation des parties prenantes en Tunisie. **Les autorités gagneraient donc à élaborer une loi ou un décret spécifiquement dédié à la participation**, comme la « loi pour la promotion et protection du droit à la participation démocratique » en Colombie (République colombienne, 2015<sup>[9]</sup>) ou la loi de participation citoyenne de la ville de Mexico, présentée dans l'Encadré 6.1. **Un tel texte, en plus de définir la participation et les outils prévus à cet effet, pourrait rendre contraignantes les consultations dans les différentes phases du cycle des politiques et des services publics, et également préciser les délais, les responsabilités et les modalités de retours à donner sur les contributions reçues lors des consultations.**

#### Encadré 6.1. La loi de participation citoyenne de la ville de Mexico

La Constitution de la ville de Mexico, adoptée en 2017 suite à un processus participatif, reconnaît le droit à la participation des citoyens et établit qu'une loi doit préciser les formes et procédures du dialogue entre les citoyens et les autorités (articles 25-26). Afin de donner suite à ce principe constitutionnel et de le mettre en œuvre, la ville s'est dotée en 2019 de la loi de participation citoyenne.

Cette loi établit les différents mécanismes dont disposent les citoyens et les parties prenantes pour participer aux décisions publiques. Elle encadre la participation citoyenne et établit vingt mécanismes et instruments pour sa mise en œuvre, organisés par type de démocratie : six mécanismes de démocratie directe, six mécanismes de démocratie participative et huit mécanismes de démocratie représentative.

La loi met en place plusieurs instruments, parmi lesquels les consultations publiques, les budgets participatifs, les assemblées citoyennes et les initiatives citoyennes. Le texte établit également la gouvernance et les mécanismes institutionnels pour assurer la participation effective des citoyens, qui comprennent des représentants des branches exécutive, législative et judiciaire, et des institutions indépendantes. Les institutions ainsi identifiées sont chargées de garantir, de protéger et de respecter le principe de la participation tel que prévu par la Constitution. Enfin, la loi encadre l'utilisation des outils numériques de participation des citoyens et des parties prenantes.

Source : Gouvernement de la ville de Mexico (2019<sup>[10]</sup>).

#### 6.2.4. Les stratégies et plans d'action

La promotion de la participation des parties prenantes a été consacrée dans certaines feuilles de route de politiques conçues par le gouvernement de manière participative, notamment les plans d'action nationaux (PAN) du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), la stratégie Smart Gov 2020, ou encore la stratégie nationale de l'autonomisation économique et sociale des femmes et des filles en milieu rural (2017-20), pour ne citer que les principales. **Il n'existe cependant pas de stratégie nationale spécifiquement dédiée à la promotion de la participation ; l'élaboration d'un tel document pourrait se révéler utile pour faciliter une compréhension commune du concept de participation citoyenne et fournir un cadre cohérent aux efforts déjà déployés.**

### Les PAN dans le cadre du PGO

La Tunisie a adhéré au PGO en 2014. Dans ce cadre, elle a élaboré quatre PAN, incluant notamment des engagements relatifs au renforcement de la participation citoyenne (voir Encadré 6.2). Chaque plan d'action a été élaboré de manière participative, grâce à des consultations en ligne et des ateliers de consultation. Un comité de pilotage mixte, incluant des représentants du gouvernement et de la société civile, a par la suite approuvé ou écarté les engagements proposés (voir Encadré 6.3).

#### Encadré 6.2. Les engagements de la Tunisie relatifs à la participation dans ses différents PAN du PGO

Depuis 2014, la Tunisie a intégré des engagements relatifs à la participation dans l'ensemble de ses plans d'action élaborés dans le cadre de son adhésion au PGO.

##### PAN du PGO 2014-16

- Engagement n° 10 : renforcer la participation des citoyens dans les processus de prise de décision : 1) préparation d'un cadre légal pour les consultations publiques ; et 2) développement d'un portail d'e-participation.

##### PAN du PGO 2016-18

- Engagement n° 9 : élaborer un cadre légal pour les pétitions des citoyens.
- Engagement n° 10 : développer une plateforme intégrée pour les pétitions civiles et les signalements de faits de corruption.
- Engagement n° 11 : développer des mécanismes pour favoriser l'interaction avec les jeunes et leur permettre de poursuivre le dialogue sur les politiques publiques.

##### PAN du PGO 2018-20

- Engagement n° 9 : affermir la participation de la société civile dans la préparation du budget de l'État.
- Engagement n° 10 : développer des mécanismes pour promouvoir le dialogue et l'interaction avec les demandes et les préoccupations des jeunes et leur permettre de suivre leur mise en œuvre dans les politiques publiques.

##### PAN du PGO 2021-23

- Engagement n° 9 : renforcer l'utilisation des portails nationaux de participation citoyenne.
- Engagement n° 10 : consacrer le rôle des jeunes dans la maîtrise des projets publics et le suivi de leur mise en œuvre au niveau local.

Source : Présidence du gouvernement tunisien (s.d.<sup>[11]</sup>).

C'est notamment dans le cadre de la mise en œuvre de ces plans d'action qu'a été mise en place la plateforme E-people.tn (évoquée plus en détail dans la Section 6.5.1). Cependant, la réalisation des différents engagements relatifs au renforcement de la participation citoyenne et de ceux portant spécifiquement sur l'engagement des jeunes est demeurée limitée, d'après les rapports produits par le mécanisme de rapport indépendant du PGO (*Independent Reporting Mechanism, IRM*) (Haliou, 2017<sup>[12]</sup> ; Sfaxi, 2019<sup>[13]</sup> ; Anguelov, 2021<sup>[14]</sup>). À titre d'exemple, **la Tunisie pourrait encore adopter un cadre légal relatif au droit de pétition, précisant sous quelles formes et à quelles occasions les citoyens pourraient envoyer leurs suggestions aux autorités, ainsi que la réponse attendue de**

**l'administration publique.** Selon les entretiens menés pour ce scan,<sup>4</sup> nombre de décideurs politiques semblent considérer la pétition comme un mécanisme jugé intéressant.

### Encadré 6.3. Le renouvellement du comité de pilotage du PGO et le 4<sup>e</sup> PAN

Le comité de pilotage mixte du PGO en Tunisie est chargé de la préparation du plan d'action et du suivi de sa mise en œuvre. Il est renouvelé avant de commencer le processus d'élaboration du plan d'action. Ce comité comprend un nombre égal de représentants du gouvernement et de la société civile.

La sélection du comité de pilotage du PGO pour la période 2021-23 a eu lieu avant le lancement du processus des consultations publiques pour l'élaboration du 4<sup>e</sup> plan d'action. Un appel à candidatures a été publié, pour convoquer toutes les parties prenantes souhaitant joindre le comité et prendre part aux consultations, à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du PAN 2021-23.

Le nombre de membres du comité de pilotage du 4<sup>e</sup> plan d'action s'est élargi en comparaison avec celui des anciens comités de pilotage, pour comprendre vingt membres au total, dont dix membres représentant les structures publiques et dix membres représentant la société civile.

Le mécanisme de sélection des nouveaux membres du comité est un élément particulièrement innovant de ce processus. En effet, pour la première fois, ce sont les présidents des instances indépendantes qui ont analysé les dossiers de candidature reçus et opéré les choix. Ce principe a renforcé la transparence et l'objectivité du processus de sélection, ces instances ne faisant partie ni du gouvernement ni de la société civile, et contribue ainsi à donner plus de légitimité aux membres du comité mixte.

Sources : Entretiens menés dans le cadre du scan ; Présidence du Gouvernement (2021<sub>[15]</sub>).

### *La stratégie « Smart Gov »*

La stratégie nationale « Smart Gov » 2016-20 est une vision stratégique du gouvernement focalisée sur la modernisation de l'administration publique et les prestations administratives (Unité de l'administration électronique, 2016<sub>[16]</sub>). La Tunisie s'est engagée à améliorer les prestations des services administratifs, afin que ces derniers soient plus ouverts, efficaces et transparents, en plaçant le citoyen au centre du processus. L'instauration des principes de transparence, de participation et de responsabilité est au cœur des orientations de cette stratégie. En effet, dans sa septième orientation, la stratégie prévoit « des citoyens mieux informés, plus actifs dans la vie publique, et qui communiquent plus facilement avec leurs administrations, grâce à un usage intelligent et renforcé du numérique » (Unité de l'administration électronique, 2016<sub>[16]</sub>).

Pour ce faire, six projets ont été fixés dans le cadre de la stratégie :

- la mise en place d'un cadre institutionnel pour l'appui à l'e-participation ;
- la mise en place d'un programme de communication et de formation ;
- la mise en place d'un programme d'appui à l'e-participation au niveau local ;
- la mise en place d'une plateforme électronique pour la gestion des plaintes et des dénonciations des cas de corruption ;
- le développement d'un service d'e-pétition ;
- le développement d'un service en ligne de demande d'accès aux informations publiques.

Malgré des avancées importantes, certains de ces projets n'ont pas encore été entièrement achevés à l'échéance de la stratégie en 2020, comme il sera détaillé dans la suite de ce chapitre.

*La stratégie nationale de l'autonomisation économique et sociale des femmes et des filles en milieu rural (2017-20)*

En Tunisie, 32 % des femmes et des filles vivent en milieu rural dans des conditions défavorables à tout accès aux services publics de première nécessité (Ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance, 2017<sup>[17]</sup>). Ces femmes et filles sont fortement touchées par les défis socio-économiques de la Tunisie et sont par la suite très peu représentées dans les politiques publiques. La stratégie nationale de l'autonomisation économique et sociale des femmes et des filles en milieu rural est une feuille de route mise en place par le ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance, en s'appuyant sur une approche participative. L'objectif est d'apporter un soutien particulier aux femmes et filles en milieu rural, pour faciliter leur accès aux services administratifs et leur participation à la vie publique.

Dans son 3<sup>e</sup> axe, la stratégie œuvre sur « la participation des femmes à la vie publique et à la gouvernance locale », pour garantir leur représentativité dans l'élaboration des politiques publiques. Un comité de pilotage composé de représentants des structures publiques et des OSC a été créé en tant que mécanisme de coordination et de suivi du plan d'action relatif à la stratégie (Ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance, 2017<sup>[17]</sup>).

### 6.3. Les formes de la participation des parties prenantes

La Tunisie a adhéré à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert en 2019, qui définit les différentes modalités de la participation des parties prenantes (voir Encadré 6.4). Dans ce cadre, des initiatives pour la réalisation des trois niveaux de participation des parties prenantes cités dans la Recommandation ont été mises en place.

#### Encadré 6.4. Définition de la participation des parties prenantes selon la Recommandation de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert

**Participation des parties prenantes** : ensemble des formes d'intégration des parties prenantes au cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics, y compris :

**Information** : niveau initial de participation, caractérisé par une relation unilatérale dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics produisent de l'information et la communiquent aux parties prenantes. Cette notion recouvre à la fois la fourniture d'information sur demande et les mesures « volontaristes » prises par les pouvoirs publics pour diffuser l'information.

**Consultation** : niveau plus poussé de participation, caractérisé par une relation bilatérale dans le cadre de laquelle les parties prenantes fournissent un retour d'information aux pouvoirs publics, et vice versa. La consultation se fonde sur une définition préalable de la question au sujet de laquelle des avis sont sollicités, et elle implique la fourniture d'une information pertinente, ainsi qu'un retour d'information sur l'issue du processus.

**Engagement** : cas de figure où les parties prenantes se voient offrir la possibilité et les moyens (information, données, outils numériques, etc.) de collaborer à toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics.

Source : OCDE (2017<sup>[11]</sup>), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*.

### 6.3.1. L'information

L'information est consacrée en tant que droit constitutionnel dans la Constitution de 2014. L'article 32 du deuxième chapitre de la Constitution de 2014 relatif aux droits et libertés garantit ainsi le « droit à l'information et le droit d'accès à l'information ». Selon le même article, « l'État œuvre en vue de garantir le droit d'accès aux réseaux de communication » (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>).

Dans son article 3 de la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information, le législateur tunisien a défini l'accès à l'information par « la publication proactive de l'information par l'organisme concerné et le droit d'y accéder sur demande ». Dans le même texte, tous les organismes concernés par la loi doivent obligatoirement « publier les informations ayant fait l'objet d'au moins deux demandes répétitives » (article 8) (République tunisienne, 2016<sup>[18]</sup>). Le droit d'accès à l'information a par la suite été concrétisé par la création des mécanismes numériques et institutionnels. L'Instance nationale d'accès à l'information (INA) veille sur la protection et la mise en œuvre de ce droit, en renforçant la capacité des agents chargés de l'accès à l'information dans les institutions publiques.

En outre, plusieurs plateformes et portails de données ouvertes (*open data*) au niveau central et local ont été créés pour améliorer la publication proactive de l'information, afin d'accroître la transparence, la redevabilité et la participation. Parmi les portails nationaux de données ouvertes, il est adéquat de citer, à titre d'exemple, le portail du budget ouvert du ministère des Finances « Notre Budget » (Ministère des Finances, s.d.<sup>[19]</sup>), le portail de données ouvertes du ministère de l'Intérieur (Ministère de l'Intérieur, s.d.<sup>[20]</sup>), le portail de données ouvertes du ministère des Transports (Ministère des Transports, s.d.<sup>[21]</sup>) ou encore le portail de données ouvertes de l'Institut national de la statistique (Institut national de la statistique, s.d.<sup>[22]</sup>).

Un décret gouvernemental instaurant le cadre légal et organisationnel facilitant l'ouverture des données publiques a été promulgué le 6 janvier 2021. Ce décret est une mise en œuvre de l'engagement 2 du troisième PAN du PGO.

Ce cadre légal vise à :

- « Promouvoir les principes de transparence et de reddition des comptes.
- Soutenir la participation du public à l'élaboration des politiques publiques, ainsi qu'au suivi de leur mise en œuvre et de leur évaluation.
- Moderniser l'administration et améliorer la qualité et l'efficacité des services publics.
- Contribuer à la mise en place d'un cadre approprié pour favoriser le développement économique et créer des opportunités d'emploi supplémentaires, notamment en stimulant la création des start-up qui œuvrent pour la création de nouveaux usages innovants en exploitant des données publiques » (Chef du gouvernement, 2021<sup>[23]</sup>).

Le chapitre 4 du présent scan aborde plus en détail la question de l'accès à l'information et des données ouvertes.

### 6.3.2. La consultation

La consultation publique est définie dans le décret gouvernemental n° 2018-328 comme un « processus interactif permettant aux parties prenantes de présenter leurs propositions et commentaires concernant une politique publique dans la phase de sa préparation par l'organisme concerné » (article 3) (République tunisienne, 2018<sup>[24]</sup>). Les parties prenantes identifiées dans ce contexte sont les citoyens de manière générale, les acteurs publics et non publics, et « toute personne physique ou morale concernée par la participation à la consultation publique incluant les experts, universitaires, spécialistes, organisations de la société civile, entreprises économiques et organismes publics » (République tunisienne, 2018<sup>[24]</sup>).

Selon le décret, la consultation publique vise à atteindre les objectifs suivants :

- Renforcer l'ouverture de l'administration publique sur son environnement et consolider les mécanismes de communication avec les citoyens et la société civile.
- Consacrer les principes de la transparence et de la participation dans la prise de décision.
- Consacrer la légitimité des politiques publiques.
- Renforcer la confiance du citoyen envers l'administration publique.
- Améliorer la qualité et l'efficacité des politiques publiques.

Malgré ce cadre réglementaire et les outils mis à la disposition des parties prenantes, le recours à la consultation publique demeure inégal parmi les acteurs publics. Le décret ne définit pas avec précision les outils à disposition et les formes de consultation pouvant être mises en place, et concerne principalement les consultations en ligne à travers le site [legislation.tn](http://legislation.tn).

Pour pallier certaines faiblesses du décret, un projet de circulaire relatif au décret gouvernemental de 2018 organisant la consultation publique vise à clarifier la méthodologie de la mise en œuvre des consultations publiques au sein des différentes administrations, pour lesquelles les dispositions du décret gouvernemental peuvent demeurer floues. Ce projet de circulaire a été élaboré par la Direction générale des réformes et perspectives administratives (DGRPA) au ministère de la Fonction publique et transmis au chef du gouvernement pour signature. L'équipe de recherche de ce scan n'a cependant pas pu y avoir accès. **Afin de faciliter et d'approfondir la mise en œuvre par les organismes publics de processus de consultation, un guide ou référentiel présentant les normes, les modalités et les différentes options pour mener une consultation publique ou un processus d'engagement, incluant les différentes étapes, pourrait également être élaboré**, à l'image des « Standards de la participation publique » élaborés par l'Autriche (Gouvernement autrichien, s.d.<sup>[25]</sup>). **Il contribuerait ainsi à faciliter l'appropriation et la mise en pratique des mécanismes existants par les fonctionnaires en charge de mener des initiatives de participation.**

### 6.3.3. L'engagement

L'engagement est un niveau avancé de la participation, qui consiste à engager les parties prenantes et à leur donner les moyens de collaborer tout au long du processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques. Parmi les bonnes pratiques tunisiennes d'engagement, on peut citer le comité de pilotage du PGO, dans le cadre duquel la société civile, les institutions publiques et le secteur privé participent à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du PAN.

D'autres formes d'engagement sont à la disposition des parties prenantes, comme l'outil de la charte du citoyen et le budget participatif au niveau local, décrites dans la section 6.5 de ce chapitre (République tunisienne, 2018<sup>[26]</sup> ; République tunisienne, 2019<sup>[27]</sup>).

Cependant, l'usage de ces outils gagnerait à être renforcé, en particulier au cours des phases de suivi et d'évaluation, l'engagement avec les citoyens et les efforts de consultation étant souvent mis en œuvre essentiellement au stade de l'élaboration. En outre, il reste à identifier des exemples de réelle « cocréation » de politiques, programmes ou services publics conçus et rédigés conjointement entre autorités et société civile, agissant en tant que partenaires égaux.

En s'appuyant sur les trois niveaux de participation tels que définis par l'OCDE, **la Tunisie pourrait continuer à accroître la diffusion proactive de l'information**, en partant des progrès considérables déjà réalisés en matière d'accès à l'information, et **systématiser et institutionnaliser les consultations en amont de la conception de tout texte légal, de toute politique publique ou de tout programme gouvernemental**. Les autorités pourraient également **piloter des éléments de cocréation des politiques, des stratégies et des services publics, s'inspirant des expériences positives déjà mises en œuvre, notamment dans le cadre de l'élaboration des PAN pour le PGO.**

## 6.4. Le cadre institutionnel de la participation

Il existe en Tunisie des structures qui ont des fonctions liées à la participation citoyenne et qui pourraient jouer un rôle accru dans ce domaine, en l'absence d'une institution spécifiquement en charge de la participation.

La Tunisie est dotée d'une Direction générale de la relation avec la société civile, rattachée à la Présidence du gouvernement et qui appartenait, jusqu'en août 2018, au ministère des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'homme, supprimé depuis. En plus de prérogatives relatives à l'environnement opérationnel des OSC, ce département est également en charge d'« œuvrer à mettre en place les mécanismes à même de consacrer un dialogue continu entre le gouvernement et la société civile » et d'« œuvrer à renforcer la relation entre le gouvernement et la société civile et la faire participer dans la fixation [des] choix et [des] programmes gouvernementaux » (voir Chapitre 5) (République tunisienne, 2016<sup>[28]</sup>).

Compte tenu du potentiel qu'elle représente, **la Direction générale de la relation avec la société civile pourrait jouer le rôle de coordinateur ou facilitateur des processus de consultation et d'engagement avec les organisations de la société civile entrepris par les autres ministères sectoriels.** Pour ce faire, elle aurait besoin de renforcer les chaînes de communication institutionnalisée et formelle avec les différents bureaux chargés d'organiser des consultations, afin d'avoir une vue d'ensemble sur ces processus, les méthodes utilisées et les résultats obtenus.

Par ailleurs, le décret-loi n° 93-1549 a institué en 1993 des bureaux des relations avec le citoyen (BRC) au sein de chaque ministère et gouvernorat (République tunisienne, 1993<sup>[29]</sup>). Ces bureaux sont chargés des missions suivantes :

- Accueillir les citoyens, recevoir leurs requêtes et, en collaboration avec les services concernés, instruire ces requêtes en vue de leur trouver les solutions appropriées.
- Répondre aux citoyens directement ou par correspondance.
- Renseigner les citoyens sur les procédures et formalités administratives concernant l'octroi des diverses prestations.
- Centraliser et étudier les dossiers émanant du médiateur administratif, ainsi qu'assurer la coordination avec les différents services du ministère en vue de trouver les solutions adéquates à ces dossiers.
- Déceler, à travers une analyse approfondie des requêtes des citoyens, les lourdeurs et complications au niveau des procédures administratives, et proposer les réformes susceptibles de les surmonter (article premier).

Une révision du décret-loi en mai 1998 charge par ailleurs les BRC, relevant de ministères entretenant des rapports de partenariat, de coopération et d'interaction avec les associations, de consolider les liens avec celles-ci (article 3) (Présidence du gouvernement, 1998<sup>[30]</sup>). Le décret-loi n° 93-1549 crée également un Bureau central des relations avec le citoyen (BCRC), chargé de la coordination et du suivi des activités des BRC, ainsi que de la communication autour des réformes de l'administration. Ce bureau a été rattaché à la Présidence du gouvernement en 2017 (République tunisienne, 1993<sup>[29]</sup>).

Aujourd'hui, selon le BCRC,<sup>5</sup> il existe soixante-dix BRC, dont la composition varie d'un organisme à l'autre en fonction de l'activité de cet organisme, l'effectif pouvant aller de trois personnes à une vingtaine. Les BRC n'ont pas d'organigramme fixé par un texte réglementaire, mais sont généralement articulés autour d'une cellule d'accueil et d'information directe (recevant les citoyens en personne), d'une cellule d'accueil et d'information téléphonique, et d'une cellule de traitement des requêtes et statistiques.

Cet outil, qui vise à faciliter la relation qu'entretiennent les citoyens avec l'administration, pourrait être davantage exploité, selon les entretiens menés pour ce scan – et bien qu'il n'y ait pas de statistiques sur

le nombre de citoyens qui appellent ou se rendent dans l'ensemble des BRC existants. En effet, les BRC font face à plusieurs défis. En premier lieu, certains ont été fortement touchés par l'instabilité politique. À titre d'exemple, les responsables du BRC au ministère de la Santé ont changé à chaque remaniement ministériel, ce qui a compromis la continuité et le travail de ce service, en compliquant la relation du ministère avec les citoyens et la société civile.<sup>6</sup> En second lieu, la coordination et la communication entre les bureaux des différentes institutions publiques pourraient être améliorées. À titre d'exemple, on pourrait chercher à raccourcir le délai pour le transfert d'une requête d'un BRC au BRC de l'établissement compétent pour répondre à l'objet de la requête.<sup>7</sup>

Alors que l'organisation du système des BRC fait l'objet de réflexions au sein du gouvernement, il est important d'**impliquer la société civile dans toute évaluation de la performance des BRC et proposition de réforme. Une collaboration plus étroite, voire une intégration ou une fusion, de ces structures avec la Direction générale de la relation avec la société civile ou l'Unité de l'administration électronique**, point focal du processus du gouvernement ouvert en Tunisie, pourrait être envisagée. Si le rôle des BRC devait être réformé, il serait opportun d'**accroître les efforts de communication envers les citoyens, de renforcer les outils de coordination entre les différents BRC, et d'uniformiser leurs structures et procédures**. Il convient de mettre en lumière un autre cadre institutionnel de participation, le « dialogue sociétal sur les politiques, les stratégies et les plans nationaux de santé », lancé en 2012 par le ministère de la Santé pour mener des réformes dans le secteur de la santé en impliquant toutes les parties prenantes. Le BRC du ministère considère cette initiative comme l'une des plus importantes occasions de communiquer davantage sur sa mission et d'augmenter la visibilité de ses activités. Pour ce BRC, le dialogue sociétal est un outil pour renforcer les liens et la relation entre les associations et le bureau.<sup>8</sup>

Pour organiser le cadre de la participation de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques des ministères, **les différentes collaborations peuvent prendre la forme d'une convention signée entre les ministères en question et toute association souhaitant s'impliquer et s'engager dans les activités de celles-ci**. Généralement, les conventions conclues entre une institution publique et une association quelconque fixent minutieusement toutes les formes de collaboration prévues entre les deux parties, sans oublier de préciser préalablement la date de la fin du partenariat.

Plusieurs associations ont exploré cette possibilité, non seulement au niveau national avec des ministères – comme c'est le cas pour des associations féministes avec le ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance –, mais aussi au niveau local. Entre autres, il est possible de citer l'exemple de l'Association Renouvellement et Appartenance (ARA) dans la ville de Béja. Elle a signé une convention avec la commune en 2019 afin d'encadrer son partenariat avec la municipalité, dans le but de mettre en œuvre des activités relatives au projet de la charte du citoyen pour le service de la collecte des taxes municipales.<sup>9</sup>

## 6.5. Les outils et mécanismes de participation

Plusieurs outils ont été créés et mis à la disposition des parties prenantes pour promouvoir leur participation dans la conception, l'évaluation et le suivi des politiques publiques. Le gouvernement central et les autorités locales ont surtout misé sur le numérique, tout en recourant à d'autres formes et mécanismes pour répondre aux particularités des parties prenantes cibles de chaque mécanisme de participation créé. Malgré les efforts mis en place pour leur création, plusieurs de ces outils pourraient davantage être utilisés et d'autres ont été abandonnés. Sans se vouloir exhaustive, cette section propose une brève revue des outils et mécanismes les plus intéressants mis en place en Tunisie.

### 6.5.1. L'e-participation

Selon l'indice de l'e-participation, la Tunisie a été classée 73<sup>e</sup> parmi 193 pays en 2020, après avoir occupé le 53<sup>e</sup> rang en 2018 (United Nations, 2020<sup>[31]</sup>). Malgré ce classement, l'indice de l'e-participation en Tunisie (0.6905) reste élevé, avec un score de données gouvernementales ouvertes médium, à savoir 0.7838 (United Nations, 2020<sup>[31]</sup>).

Le gouvernement tunisien a saisi les opportunités que présente le numérique comme vecteur de participation des citoyens. Plusieurs plateformes nationales ont été développées pour faciliter l'e-participation des parties prenantes, à travers la consultation, l'accès à l'information, le dépôt de requêtes et de suggestions, des forums ou encore des mécanismes d'alerte (voir Tableau 6.1). Cependant, l'usage de ces outils numériques de participation demeure limité, aussi bien de la part des administrations que de celle des citoyens, et gagnerait à être renforcé au vu du potentiel que représente la participation numérique en Tunisie. Cette situation s'explique en partie par la multiplication des plateformes de participation au cours des dernières années – rendant l'écosystème de l'e-participation peu lisible pour le citoyen et l'administration –, le manque de communication autour de ces plateformes et des exercices de consultation en cours, l'absence d'une architecture technique globale qui favoriserait l'ouverture et la réutilisation des composants, et enfin l'insuffisante mise en valeur sur les plateformes des interactions et commentaires des citoyens, les sites étant davantage orientés vers l'administration (OCDE, 2019<sup>[32]</sup>). Pour pallier la multiplication des plateformes et faciliter l'usage du numérique comme vecteur de participation, **il pourrait être opportun d'unifier l'ensemble ou une partie de ces fonctions en un portail destiné uniquement à la participation ou, à défaut, de créer des liens entre ces différents sites Internet.** La plateforme espagnole Transparencia représente à ce titre un exemple de guichet unique pour l'accès à l'information et les consultations publiques (voir Encadré 6.6). **Il serait également pertinent de relancer des campagnes de communication pour faire connaître les plateformes de participation, ainsi que de renforcer le back office de l'e-participation en recrutant ou affectant des fonctionnaires publics en charge uniquement de la gestion et la promotion des outils et mécanismes de l'e-participation.** Cela permettrait en particulier d'assurer un retour sur les propositions formulées par les citoyens, ce qui constitue un élément déterminant pour favoriser un plus grand usage et une appropriation accrue de ces plateformes par les citoyens.

**Tableau 6.1. Plateformes gouvernementales de participation**

Portails / Plateformes	Détails	Domaines
E-people <a href="http://www.e-people.gov.tn/">www.e-people.gov.tn/</a>	Portail géré par le BCRC / Présidence du gouvernement. Il offre des services de médiation pour les citoyens.	Requête, suggestion, alerte Information, forum et enquête Consultation
E-participation <a href="http://www.e-participation.tn/">www.e-participation.tn/</a>	Portail géré par l'Unité de l'administration électronique (UAE) (point focal du gouvernement ouvert). Il comprend des modules de consultation, de débat public et de proposition d'idées.	Consultation Suggestion Forum
OGP.Tunisie.gov.tn <a href="http://www.ogptunisie.gov.tn/fr/">www.ogptunisie.gov.tn/fr/</a>	Site Internet géré par l'UAE, dédié à l'accès à l'information sur les activités/projets sur le gouvernement ouvert en Tunisie, notamment les PAN.	Processus du PGO en Tunisie
Open Data <a href="http://fr.data.gov.tn/">http://fr.data.gov.tn/</a>	Portail visant à faciliter l'accès aux données publiques ouvertes par secteur.	Accès à l'information, transparence

Source : Élaboration de l'auteur.

Face à ces constats et aux opportunités que représente l'e-participation, le gouvernement tunisien s'est publiquement engagé – dans le cadre de l'engagement n° 9 du 4<sup>e</sup> PAN du PGO – à poursuivre le développement et l'amélioration des portails nationaux de participation, tout en œuvrant à l'amélioration de la fréquence de leur utilisation par les citoyens à travers la mise en œuvre d'un plan de communication (Présidence du gouvernement, 2021<sup>[33]</sup>). **Cette tâche pourrait être appuyée par l'élaboration d'un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations élaborées dans le cadre de l'évaluation de ces plateformes effectuée par l'OCDE en 2019** (OCDE, 2019<sup>[32]</sup>). Par ailleurs, l'intérêt du gouvernement tunisien pour le numérique comme outil de participation a été illustrée en janvier 2022 à travers l'organisation d'une consultation nationale de grande en ampleur sur une plateforme en ligne créée pour l'occasion (voir Encadré 6.5).

### Encadré 6.5. Une consultation nationale en ligne en Tunisie

Suite aux décisions du 25 juillet 2021 qui mettent en place un état d'exception, le président de la République a promulgué le décret n° 2021-117 qui définit des mesures exceptionnelles. Selon l'article 22 de ce décret « le président de la République élabore les projets de révisions relatives aux réformes politiques avec l'assistance d'une commission », projets qui « doivent avoir pour objet l'établissement d'un véritable régime démocratique » (Présidence de la République, 2021<sup>[34]</sup>). Dans le contexte de la feuille de route annoncée de sortie de l'état d'exception, le président de la République a annoncé lors d'un discours tenu le 13 décembre 2021 l'organisation d'une consultation nationale à travers une plateforme en ligne.

D'après le gouvernement tunisien, cette consultation nationale visait à donner l'opportunité à tous les citoyens tunisiens, en Tunisie ou à l'étranger, d'exprimer leurs visions relatives à l'avenir du pays, s'inscrivant dans le cadre du renforcement de l'approche participative et des efforts entrepris par les autorités tunisiennes depuis la révolution pour impliquer les citoyens dans processus de prise décision et de gestion des affaires publiques.<sup>1</sup> Plusieurs organisations de la société civile, partis politiques et observateurs ont cependant exprimé leur doute quant à l'objectif et la finalité de cette consultation, la protection des données à caractère personnel dans ce contexte, la pertinence et la formulation des questions posées, et l'usage réel qui serait fait des résultats dans un projet de réformes (Dahmani, 2022<sup>[35]</sup> ; Mimouna, 2022<sup>[36]</sup>). En matière de protection des données, le gouvernement a saisi l'Instance Nationale de Protection des Données Personnelles (INPDP) qui a effectué une mission de contrôle et d'audit de la plateforme et a assuré, dans un communiqué publié le 18 janvier 2022, que la consultation nationale ne traite pas de données permettant de reconnaître l'identité des participants (Gnetnews, 2022<sup>[37]</sup>).

La consultation nationale, qui s'est déroulée du 15 janvier au 20 mars 2022, a été mise en œuvre par le ministère des Technologies de la Communication sur une plateforme de consultation ad hoc, [www.e-istichara.tn](http://www.e-istichara.tn), et non pas sur le portail national existant, [e-participation.tn](http://e-participation.tn). Après une inscription faite sur la base du numéro de carte d'identité nationale ou de passeport pour les Tunisiens résidents à l'étranger, les citoyennes et citoyens tunisiens de plus de 16 ans ont été invités à répondre à une série de questions selon six axes définis : (1) Affaires politiques et électorales ; (2) Qualité de vie ; (3) Affaires sociales ; (4) Économie ; (5) Développement durable ; (6) Éducation et culture. Au total, 534 915 citoyens ont participé à cet exercice.

La consultation nationale a été accompagnée par des efforts de communication auprès de la population, notamment à travers des sms, des communications sur les médias publics ou encore des interventions de responsables publics. La plateforme propose en outre en temps réel une cartographie des participants à la consultation, notamment en termes de localisation géographique, de genre ou de tranche d'âge. Ce module permet un certain degré de transparence quant aux profils des personnes ayant participé à cette consultation, et d'ainsi avoir une lecture plus informée et analytique des résultats

finaux. Les données révèlent en effet une représentativité limitée de l'ensemble de la population tunisienne, puisque, à titre d'exemple seuls 31.5% des participants sont des femmes.

Par ailleurs le caractère exclusivement numérique de la consultation a également soulevé des questions quant à l'accessibilité de cette consultation à l'ensemble de la population, en particulier les personnes âgées, analphabètes, en situation de handicap, ou ne disposant pas de compétences techniques nécessaires ou d'un accès à internet (Elboudrari, 2022<sup>[38]</sup>). Ainsi, une approche multicanale, permettant de coupler une consultation en ligne à des réunions publiques par exemple, est encouragée pour renforcer le caractère inclusif des processus de participation (Elboudrari, 2022<sup>[38]</sup> ; Nafti, 2022<sup>[39]</sup>).

Les résultats de la consultation sont consultables sur la plateforme [www.e-istichara.tn](http://www.e-istichara.tn).

1. Entretien avec la présidence du Gouvernement, juin 2022.

Source: (Dahmani, 2022<sup>[35]</sup>) (Mimouna, 2022<sup>[36]</sup>) (Elboudrari, 2022<sup>[38]</sup>) (Nafti, 2022<sup>[39]</sup>) (Gnetnews, 2022<sup>[37]</sup>) ; [www.e-istichara.tn](http://www.e-istichara.tn).

En outre, les initiatives de la société civile se sont également multipliées dans le même sens, pour mettre à la disposition des parties prenantes plusieurs outils, modalités et mécanismes facilitant leur participation (voir Tableau 6.2).

**Tableau 6.2. Plateformes de participation lancées par des OSC**

Portails / Plateformes	Détails	Domaines
Cabrane <a href="http://cabrane.com/app.php/">http://cabrane.com/app.php/</a>	Site dédié au suivi des projets publics. Géré par une association tunisienne, ce site – disponible aussi sous forme d'application mobile – vise à impliquer les citoyens dans le contrôle des projets publics, en leur permettant de rapporter les dysfonctionnements et les abus constatés. Il permet de suggérer et/ou de voter de nouveaux projets, notamment dans les régions.	Information Consultation Suggestion
Informini <a href="https://www.informini.org/">https://www.informini.org/</a>	Site Internet permettant aux citoyens de déposer des demandes d'accès aux données publiques, développé dans le cadre du programme Onshor pour stimuler la diffusion de l'information publique.	Information Requête
Ektbelhom <a href="https://www.ektbelhom.tn/#">https://www.ektbelhom.tn/#</a>	Site permettant aux citoyens d'adresser directement un message électronique à l'un des 217 députés de l'ARP. Cependant, cette plateforme semble très peu utilisée.	Suggestion

Source : Élaboration de l'auteur.

La Tunisie pourrait également s'inspirer d'une initiative mise en place par l'Espagne, le portail Transparencia pour la participation (voir Encadré 6.6).

### Encadré 6.6. Le portail Transparencia pour la participation en Espagne

Le portail Transparencia de l'administration générale de l'État espagnol ([transparencia.gob.es](http://transparencia.gob.es)) est une plateforme numérique créée par le gouvernement espagnol par la loi 19/2013 du 9 décembre 2013 sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance (en espagnol, *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, LTBG), et mise en service le 10 décembre 2014 pour publier proactivement toutes les informations relatives à l'organisation des institutions et structures publiques, que la loi exige de rendre publiques.

En plus de cette fonction relative au droit d'accès à l'information, Transparencia donne aussi au gouvernement espagnol la possibilité d'impliquer les citoyens dans le processus législatif, à savoir l'élaboration des normes ayant rang de lois et de règlements dans le cadre d'une consultation publique.

Selon l'article 133 de la loi 39/2015 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 sur la procédure administrative commune des administrations publiques, il existe deux formes de consultations publiques :

- La consultation publique préalable : il s'agit d'une étape préalable à la rédaction d'un projet de loi, qui permet de recueillir l'avis des citoyens sur « les problèmes à résoudre avec l'initiative ; la nécessité et le moment de son approbation ; les objectifs de la norme ; et les solutions alternatives réglementaires et non réglementaires possibles ».
- L'audition et l'information du public : il s'agit d'un outil qui permet de recueillir le retour et les avis des citoyens directement ou à travers des associations qui les représentent, lorsqu'un projet de loi déjà établi touche à leurs droits ou intérêts légitimes. Les contributions supplémentaires sont aussi ouvertes pour toute autre entité et personne.

Les consultations publiques publiées sur le portail Transparencia sont accessibles et regroupées par secteur. Elles sont publiées par les ministères concernés, et ouvertes au public pour un délai minimum de 15 jours.

Le nombre total des utilisateurs du portail est passé de 209 119 en 2014 à 1 380 702 en 2020. Depuis le début de l'année 2021 jusqu'à la fin du mois d'août de la même année, 839 478 utilisateurs se sont connectés au portail. Ces chiffres indiquent l'évolution du nombre d'utilisateurs qui exploitent les différents services proposés. Cependant, la participation citoyenne aux consultations publiques reste le service le moins exploité sur le portail, ce qui a poussé le gouvernement espagnol à multiplier les stratégies et initiatives adéquates pour promouvoir la culture de la participation. À ce titre, dans le cadre du 4<sup>e</sup> PAN du PGO (2020-24), le gouvernement espagnol s'est engagé à créer une plateforme au sein de Transparencia, dédiée spécifiquement au lancement des consultations citoyennes, ainsi qu'à la collecte des propositions et suggestions sur les plans et projets autour du gouvernement ouvert, y compris l'information sur les processus participatifs en cours et les questionnaires de satisfaction.

Sources : Séance d'échange entre l'Espagne et la Tunisie organisée par l'OCDE les 10-11 juin 2021 ; Gouvernement espagnol (s.d.<sup>[40]</sup>), Portail Transparencia.

### **6.5.2. Le budget participatif**

Le budget participatif est un levier important de participation citoyenne et fait partie des premiers outils mis en œuvre et rapidement institutionnalisés en Tunisie après la révolution. Lancé en 2013 par l'association Action associative, le principe du budget participatif a été consacré par la suite dans l'article 130 du Code des collectivités locales, qui prévoit que les collectivités « s'engagent, lors de la préparation de leur budget annuel, à observer la transparence et à adopter la méthode participative » (République tunisienne, 2018<sup>[5]</sup>). Cette approche doit permettre aux parties prenantes d'orienter les choix budgétaires de la municipalité vers des décisions qui répondent aux besoins et attentes des citoyens.

En effet, chaque municipalité a le droit de consacrer un montant précis à la mise en œuvre du processus du budget participatif, pour couvrir l'appel à un expert, les frais de la campagne de communication et la logistique. En 2018, 18 municipalités ont adopté le budget participatif, impliquant 6 500 citoyens dans le processus. Bien qu'elle reste très limitée, cette pratique a contribué à l'amélioration de la relation entre les citoyens et les collectivités locales, dans la mesure où les citoyens prennent pleinement part au processus, de l'élaboration au suivi des projets d'investissements municipaux (OCDE, 2018<sup>[41]</sup>).

### **6.5.3. La webradio**

Les médias locaux et associatifs sont des vecteurs déterminants de la participation citoyenne, et permettent de garantir l'inclusion de certains groupes régionaux et sociaux spécifiques dans la vie publique, en s'assurant que leurs voix sont entendues (OCDE, 2019<sup>[42]</sup>). Le cadre légal tunisien reconnaît

l'existence des médias associatifs (République tunisienne, 2011<sup>[43]</sup>), ce qui a permis l'éclosion d'un nombre important de radios locales et en ligne au cours des dernières années, jouant un rôle important dans l'animation du débat citoyen (OCDE, 2019<sup>[42]</sup>).

Si cette question a déjà été traitée en profondeur dans le rapport de l'OCDE *La Voix citoyenne en Tunisie : Le rôle de la communication publique et des médias pour un gouvernement plus ouvert* (OCDE, 2019<sup>[42]</sup>), on peut ici rappeler quelques exemples d'initiatives réussies. Plusieurs radios locales ont ainsi été lancées par des municipalités tunisiennes pour améliorer la participation des citoyens, comme Radio Ward Ariana de la municipalité de l'Ariana ou encore la webradio Enfidha de la municipalité Enfidha (dans le gouvernorat de Sousse). Ces initiatives ont encouragé d'autres municipalités à lancer leur propre radio Web, comme la commune de Sidi El Hani (Sousse), qui a récemment finalisé son projet de radio Web, Sidi El Hani.

Cette initiative n'est pas limitée aux collectivités locales. L'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC), à titre d'exemple, s'est dotée d'une webradio, Radio Nazaha, pour sensibiliser et promouvoir la participation des citoyens dans la lutte contre la corruption.

#### **6.5.4. Les numéros verts**

Certaines autorités publiques ont mis un numéro vert à la disposition des citoyens, pour faciliter la communication, la consultation et la gestion des plaintes. Parmi les numéros verts les plus communiqués à l'échelle nationale, on peut citer le 80102222 de l'INLUCC, pour signaler des cas de corruption, ou encore le 1881 du BCRC.

En outre, en 2016, le ministère de la Femme, de la Famille et des Seniors a lancé le 1899, une ligne téléphonique gratuite, mise à la disposition des femmes victimes de violences, pour une prise en charge multisectorielle,<sup>10</sup> ainsi que d'autres services en matière de « coordination avec les parties prenantes des structures gouvernementales et des associations le cas échéant ». Depuis la pandémie de COVID-19, le nombre de recours et plaintes enregistrés sur la ligne verte s'est multiplié (Ayadi, 2020<sup>[44]</sup>). La pression sur la ligne a incité le ministère de la Femme à lancer une seconde ligne verte, à la disposition des enfants et des familles pour tout soutien psychologique pendant le confinement. Entre le 23 mars et le 31 mai 2020, 9 800 appels ont été enregistrés sur les deux numéros, soit neuf fois plus qu'en temps normal (Ayadi, 2020<sup>[44]</sup>).

#### **6.5.5. Les conseils locaux pilotes des jeunes**

La participation des jeunes représente un enjeu important en Tunisie (voir Encadré 6.7), ce qui a poussé le gouvernement tunisien à mettre en place certaines initiatives ciblées. Lancés en 2019 pour mettre en œuvre l'engagement 10 du troisième PAN du PGO en partenariat entre le ministère de la Jeunesse et des Sports et celui de la Fonction publique, les conseils locaux des jeunes est une initiative qui vise à impliquer les jeunes dans le processus de la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques au niveau local.

Le gouvernement a organisé des élections et mis en place cinq conseils pilotes dans les municipalités d'Ibn Khaldoun, de Testour, de Ben Guerdane, de Kasserine et d'El Kef. Cette initiative a suscité un certain enthousiasme et pas moins de 800 jeunes ont voté dans la seule municipalité de Ben Guerdane, selon un entretien. Les conseils ont commencé leur travail avec des objectifs ambitieux, mais, après la fin du cycle du plan d'action en 2020, le ministère de la Jeunesse et des Sports aurait diminué son soutien actif et certains conseils ont été contraints de réduire, voire de cesser leurs activités (Anguelov, 2021<sup>[14]</sup>). L'Observatoire national de la jeunesse a cependant salué cette initiative, en insistant sur l'importance de procéder à son évaluation avant de passer à la généralisation et à l'institutionnalisation des conseils locaux de la jeunesse au niveau local, pour éviter tout détournement politique de cet outil (Présidence du gouvernement, s.d.<sup>[11]</sup>).

### Encadré 6.7. La participation des jeunes en Tunisie

Bien que les jeunes Tunisiens et Tunisiennes constituent près de la moitié de la population du pays (48 %), leur représentation dans la prise de décision politique demeure limitée, leur intérêt pour la politique très faible, et leur confiance et participation dans les institutions politiques formelles que sont les partis politiques et les conseils élus en baisse (voir Graphique 6.3).

En Tunisie, comme dans de nombreux autres pays, les jeunes Tunisiens et Tunisiennes continuent à rencontrer des difficultés pour s'épanouir individuellement, participer à la vie publique et contribuer pleinement au développement social et économique du pays. Les besoins actuels du marché du travail nécessitent en effet une adaptation de l'éducation initiale et de la formation professionnelle. Aujourd'hui, la situation complique l'accès à l'emploi décent et crée une dépendance économique accrue vis-à-vis des générations plus âgées, ainsi que des difficultés sociales, telles que l'accès à un logement abordable et à des soins de santé de qualité. Par ailleurs, la pleine participation civique et politique des jeunes pourrait être encouragée, notamment au niveau du cadre légal et réglementaire, en renforçant les capacités des institutions de la jeunesse, ou encore en favorisant une approche gouvernementale intégrée pour soutenir la transition des jeunes Tunisiens vers une vie autonome.

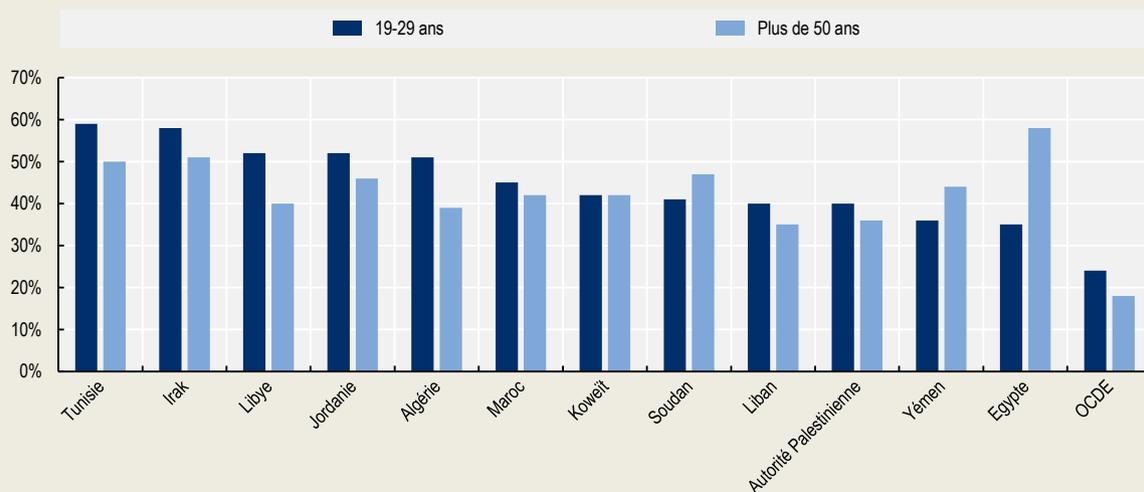
Malgré cela, les jeunes Tunisiens et Tunisiennes manifestent de manière croissante leur intérêt pour les sujets d'intérêt général et cherchent à faire entendre leurs voix par des canaux nouveaux, variés et non institutionnalisés. En effet, les jeunes sont par exemple très actifs au sein de la société civile, et participent à des activités de terrain (comme le bénévolat ou le volontariat), ainsi qu'aux mouvements sociaux et manifestations de rue.

En 2021, l'OCDE a rédigé le rapport « Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes en Tunisie », qui dresse un état des lieux de la gouvernance des affaires de la jeunesse en Tunisie. Il examine la législation, les politiques et stratégies, les capacités institutionnelles, les ressources financières et humaines, ainsi que les outils et mécanismes de gouvernance mis en œuvre dans le pays pour assurer des politiques et des services publics qui répondent aux besoins de la jeunesse tunisienne. Il présente aussi les défis et les opportunités en matière de participation des jeunes. Plus important encore, il propose des recommandations à l'attention du gouvernement tunisien, qui s'appuient sur l'expérience des pays membres de l'OCDE, ainsi que sur les standards de l'OCDE en matière de politiques de la jeunesse, particulièrement concernant l'autonomisation et la participation des jeunes dans la vie publique.

Le rapport souligne qu'au-delà des initiatives visant à accroître la représentation et la participation des jeunes, il est essentiel d'adopter une approche gouvernementale intégrée, à travers par exemple le choix d'une stratégie nationale de la jeunesse, afin de répondre efficacement aux différents défis auxquels les jeunes font face, de renforcer leur autonomie et d'améliorer leur niveau de confiance envers les institutions publiques. Ce cadre contribuerait à une approche intégrée de la participation des jeunes dans les instances gouvernementales et avec les collectivités locales, tout en aidant à préciser ses formes et outils. Par exemple, lors de la planification de la participation des jeunes, les autorités publiques pourraient convoquer ou associer l'ensemble des parties prenantes. Il s'agit également de mettre en place des mesures incitatives et des formes de participation innovantes, pour remobiliser l'intérêt des jeunes et faciliter leur participation à la prise de décision politique.

Afin que ces opportunités soient connues et donc saisies plus largement par les jeunes, il convient enfin d'accompagner leur développement par une communication large et adaptée. Le manque d'information des jeunes concernant ces opportunités constitue, en effet, une des entraves principales à leur participation, comme les données recueillies par l'OCDE le montrent. Les autorités publiques auraient notamment intérêt à proposer des outils de sensibilisation à ces différents mécanismes, mis en ligne sur les réseaux sociaux et sur les sites Internet institutionnels, pour maximiser leur visibilité auprès des jeunes.

Graphique 6.3. Désintérêt pour la politique selon la tranche d'âge



Sources : (Arab Barometer, 2019<sup>[45]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[46]</sup>).

Source : OCDE (2021<sup>[47]</sup>), *Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique.

### 6.5.6. La charte du citoyen

La charte du citoyen est un autre type d'outil, qui consiste à impliquer les parties prenantes (société civile, citoyens et autorités publiques) pour élaborer et mettre en œuvre des engagements dans le but d'améliorer la qualité des services publics (République tunisienne, 2018<sup>[26]</sup>). Cet outil a été réglementé par le décret gouvernemental n° 2018-1067 du 25 décembre 2018, complétant le décret n° 93-982 du 3 mai 1993, fixant le cadre général de la relation entre l'administration et ses usagers, renforcé par la suite par une circulaire pour expliquer la méthodologie et les procédures des trois étapes de l'adoption de la charte du citoyen (Ministère des Affaires locales et de l'Environnement, 2019<sup>[48]</sup>).

La charte du citoyen a été élaborée et adoptée dans certaines collectivités locales pilotes, pour donner la possibilité à la société civile d'appuyer l'application des engagements pris par l'autorité publique et de veiller à la mise en œuvre de la charte à travers la fixation préalable des indicateurs de mesures. En effet, avec la supervision de la Direction générale des réformes et perspectives administratives (DGRPA) et l'appui technique de l'OCDE, huit municipalités (Béjà, Tozeur, Sidi Ali Ben Oun, Cebbelat Ouled Asker, Ghomrassen, Bir Lahmer, Sidi El Heni et Enfidha), deux hôpitaux publics (le CHU Sahloul de Sousse et l'hôpital Charles Nicolle de Tunis), ainsi que la chambre régionale du tribunal administratif de Sidi Bouzid ont conçu et mis en œuvre une charte du citoyen de manière participative. Les domaines d'intervention des chartes élaborées diffèrent d'une collectivité locale à une autre et recouvrent aussi bien la collecte des déchets, la collecte des impôts, la gestion des plaintes ou la communication, que les services d'accueil et les consultations externes pour la santé.

Cependant, selon le décret, la charte devrait être obligatoire pour toute administration publique en contact direct avec les citoyens, ce qui n'est pas encore le cas. **Il serait donc opportun d'étendre et de généraliser l'adoption de cet outil en ligne avec le décret n° 2018-1067**, d'autant plus qu'il s'agit d'un outil innovant de participation citoyenne, qui a su faire ses preuves dans les différents projets pilotes menés.

### **6.5.7. L'espace citoyen**

L'espace citoyen est une initiative créée au niveau d'un certain nombre d'institutions publiques pour améliorer la qualité des services publics, ainsi que pour appuyer la démarche e-services du gouvernement tunisien et la qualité de l'interaction (GIZ, 2015<sup>[49]</sup>). Un espace citoyen est un bureau de proximité pour les citoyens, dont l'objectif est de centraliser les démarches administratives municipales dans un seul espace, suivre en ligne des demandes, et réduire les délais et les temps d'attente.

Avec l'appui de la GIZ, 20 municipalités ont adopté cet outil, pour faire suite à la directive du 22 décembre 2015 relative à la mise en place du système de gestion des plaintes de la Direction générale des collectivités locales et de la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales, relevant du ministère des Affaires locales et de l'Environnement. Depuis son lancement en 2013, cet outil a été étendu au niveau de plusieurs municipalités tunisiennes, en créant un espace d'interaction entre la municipalité et les citoyens, tout en améliorant un certain nombre de services administratifs, comme le dépôt de différents types de demandes d'autorisation et de dossiers, ou encore la provision des réclamations, plaintes et suggestions.

Les informations recueillies pendant les entretiens menés dans le cadre du présent scan montrent cependant un faible taux d'utilisation de ces outils par les citoyens.<sup>11</sup> Cette situation s'explique principalement par le manque de visibilité et de communication autour des services en ligne créés au niveau des sites Internet des municipalités, ainsi que par les chargés de la gestion des services en ligne au niveau de certains services publics.

### **6.5.8. L'Assemblée des représentants du peuple et la participation citoyenne**

L'Assemblée des représentants du peuple (ARP) a mis en place un certain nombre de mécanismes et d'outils, afin de renforcer la participation des OSC à ses travaux et, plus largement, l'interaction avec les citoyens.<sup>12</sup>

Le règlement intérieur de l'ARP prévoit par exemple la possibilité d'inviter des OSC lors des travaux des commissions (article 60), ainsi que l'ouverture des séances plénières aux représentants de la société civile, des médias et des citoyens (article 101).<sup>13</sup> Il n'existe cependant pas de cadre juridique régissant explicitement la relation entre les OSC et l'ARP. Afin d'amorcer l'institutionnalisation de l'engagement entre ces deux entités, l'ARP a adopté, le 10 juillet 2020, une charte élaborée afin de poser les fondements et principes directeurs de cette relation. Sa signature par le président du Parlement et les représentants de la société civile a eu lieu le 30 juin 2021, après un retard dû à l'amplification de la crise du COVID-19 (Webmanager Center, 2021<sup>[50]</sup>).

L'ARP a également travaillé au renforcement de ses relations avec les OSC situées dans les régions éloignées de la capitale, à travers l'élaboration d'un programme de « parlement de proximité ». Celui-ci vise à organiser régulièrement des visites de terrain d'une vingtaine de députés dans les régions, au cours desquelles des réunions avec les associations locales et les citoyens seraient mises en place.<sup>14</sup>

Une plateforme facilitant la communication et la participation des associations dans l'élaboration des textes juridiques et des politiques publiques a été mise à la disposition de la société civile ([societecivile.arp.tn](http://societecivile.arp.tn)). Si l'usage de cette plateforme gagnerait à être renforcé, notamment à travers davantage de sensibilisation des députés et des OSC sur son existence et son mode d'utilisation, cet outil a le potentiel de renforcer la participation des parties prenantes aux travaux de l'ARP. Un Parlement plus transparent, ouvert et impliquant les citoyens contribuerait considérablement au passage du gouvernement ouvert à un État ouvert, tel que préconisé par la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

La crise politique de 2021, et notamment la suspension de l'ARP annoncée par le président de la République le 25 juillet 2021 et formalisée dans le décret 2021-80 du 29 juillet, implique cependant la

suspension de ces différentes initiatives, dont l'avenir devra être analysé en fonction de l'évolution du contexte au sein du Parlement (Présidence de la République, 2021<sup>[51]</sup>).

### **6.5.9. Des processus innovants de participation**

Une innovation intéressante dont la Tunisie pourrait s'inspirer concerne le recours à des processus délibératifs. Au cours des dernières années, et en particulier depuis 2010, des autorités publiques dans les pays de l'OCDE et ailleurs ont mis en place des initiatives innovantes et intéressantes de participation citoyenne (OCDE, 2020<sup>[21]</sup>). On peut citer en particulier les processus d'assemblées délibératives. Il s'agit d'initiatives dans lesquelles des citoyens, ayant fait l'objet d'un tirage au sort, consacrent un temps significatif à s'informer et à collaborer, dans le cadre d'une délibération facilitée, en vue de formuler des recommandations collectives éclairées à l'intention des autorités publiques, y compris sur des sujets complexes. Un récent rapport de l'OCDE a compilé et analysé 289 cas d'étude, montrant que ces formes de participation citoyenne innovante font jouer aux citoyens un rôle plus direct dans la formulation des décisions publiques qui les affectent, et contribuent à obtenir de meilleurs résultats de l'action publique, à une légitimité accrue pour faire des choix difficiles et au renforcement de la confiance à l'égard des pouvoirs publics (OCDE, 2020<sup>[21]</sup>). La communauté germanophone de Belgique présente un des exemples les plus avancés d'assemblée citoyenne délibérative (voir Encadré 6.8).

#### **Encadré 6.8. Un modèle délibératif permanent : l'exemple du dialogue citoyen permanent de la communauté germanophone en Belgique**

En Belgique, la communauté de l'Ostbelgien (communauté germanophone de l'est de la Belgique, qui compte environ 78 000 habitants) a récemment élaboré un modèle qui combine un organe délibératif représentatif permanent avec l'utilisation continue de processus délibératifs représentatifs (ci-après le modèle Ostbelgien), mis en place par un décret voté en février 2019 sur le dialogue citoyen permanent. Ce projet poursuit en particulier deux objectifs : 1) institutionnaliser la participation citoyenne ; et 2) rendre les décisions politiques compréhensibles pour les citoyens. Il institue un organe délibératif permanent, le conseil citoyen, qui a pour mandat de mettre en lumière et de trancher les questions d'assemblées citoyennes mises en place de manière ad hoc.

Dans ce modèle, 24 citoyens choisis au hasard forment le conseil citoyen et ont pour mandat de représenter leurs concitoyens pour une période d'un an et demi. Les 24 premiers membres sont composés de 3 groupes différents : 6 membres sont choisis au hasard parmi les participants d'une précédente assemblée de citoyens ayant eu lieu dans la région ; 6 sont des personnalités politiques – une de chaque parti politique – et 12 sont des citoyens choisis au hasard parmi la population de la communauté. Tous les 6 mois, un tiers de la cohorte est remplacé par des citoyens sélectionnés au hasard. Les personnalités politiques seront les premiers acteurs à être éliminés par rotation et seront remplacées par des citoyens sélectionnés par le biais d'une loterie civique. L'objectif de ce mécanisme de rotation est de permettre une certaine continuité, tout en s'assurant que le conseil citoyen ne devienne pas un corps de personnes qui se sont professionnalisées en politique et en proie aux mêmes problématiques rencontrées par les élus.

Le conseil citoyen a le pouvoir d'établir son propre programme et de mettre en place jusqu'à trois assemblées citoyennes ad hoc sur les questions politiques les plus urgentes de leur choix. Les propositions citoyennes disposant du soutien d'au moins 100 citoyens, ainsi que les propositions des groupes parlementaires ou du gouvernement peuvent également être soumises à l'examen du conseil. Chaque assemblée citoyenne est composée de 25 à 50 citoyens choisis au hasard, qui se réunissent au moins trois fois en trois mois. Le conseil citoyen décide du nombre de participants et de la durée de l'assemblée citoyenne.

Conformément à la législation, le parlement régional est tenu de débattre et de répondre aux recommandations élaborées par les assemblées. Le conseil citoyen surveille en outre la mise en œuvre des recommandations convenues. Le modèle Ostbelgien représente le seul exemple où une nouvelle institution met en place un mécanisme permanent permettant de donner aux citoyens une véritable voix dans la définition de l'agenda politique et de leur fournir le cadre et les outils pour explorer activement les questions de leur choix.

La première assemblée citoyenne, qui a vu le jour en mars 2020 et a été interrompue jusqu'en septembre 2020 du fait de la pandémie de COVID-19, s'est réunie au cours de quatre séances autour de la thématique (définie avant la pandémie) des soins médicaux. Une réunion d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de l'assemblée citoyenne aura lieu en 2022, soit un an et demi après le processus délibératif, conformément à la législation.

Sources : Anna Stuers, secrétariat du Dialogue permanent de la communauté germanophone de Belgique, présentation, avril 2021 ; OCDE (2020<sup>[2]</sup>), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris.

## 6.6. Les défis et les opportunités pour renforcer la participation en Tunisie

En dépit des efforts du gouvernement pour la mise en place d'un environnement propice à la participation des parties prenantes à travers le cadre légal et le développement d'outils techniques, numériques et institutionnels, la participation citoyenne en Tunisie reste limitée et ad hoc, et ce à cause de plusieurs défis d'ordre politique, technique, culturel et financier.

### 6.6.1. L'instabilité politique

L'instabilité politique que connaît la Tunisie depuis la révolution de 2011, alors que dix gouvernements se sont succédé en l'espace de dix ans, représente un des principaux obstacles à l'adoption des politiques ambitieuses et à long terme répondant aux préoccupations et aux besoins fondamentaux des citoyens. La stabilité et l'engagement politique des décideurs publics au niveau central et aussi au niveau local sont des éléments essentiels et indispensables afin d'assurer la continuité des initiatives et bonnes pratiques, et d'accélérer leur mise en œuvre. Les avancées, pourtant réelles, ont cependant été ralenties voire suspendues du fait de l'instabilité politique, qui a impliqué plusieurs changements de décideurs et de priorités stratégiques.

### 6.6.2. Le cadre institutionnel de coordination des initiatives de participation

En plus de ressources humaines et de capacités techniques limitées pour promouvoir des processus d'engagement citoyen, il serait bon de mettre en place une structure qui puisse coordonner les efforts de participation et soutenir les ministères et autres institutions publiques qui voudraient lancer un processus participatif.

Comme indiqué dans la section 6.4, il existe des structures qui jouent déjà un rôle d'appui à la participation ou à l'engagement de la société civile, telles que l'UAE (point focal pour le gouvernement ouvert), la Direction de la relation avec la société civile, la Direction générale des réformes et perspectives administratives et le BCRC. Toutes ces structures se trouvant à présent rattachées à la Présidence du gouvernement, **elles pourraient être mieux intégrées, ou bien l'une d'entre elles pourrait être officiellement chargée de coordonner les processus de participation.** Ce rôle pourrait inclure la **gestion d'une base de données des processus participatifs** mis en place par toute l'administration publique, **l'appui technique aux structures ayant l'intention de lancer des processus participatifs et la promotion du principe de la participation** au sein de l'administration. Un tel organe pourrait également être chargé de **renforcer la coordination et l'échange d'informations entre les ministères**

sur les différents processus d'engagement avec les citoyens et la société civile, ainsi que sur les méthodes et outils utilisés, tout en menant des évaluations et des analyses d'impact périodiques.

### 6.6.3. Les ressources humaines et financières

Selon les entretiens menés dans le cadre de ce scan, les ressources humaines et financières limitées comptent parmi les grands défis dans la promotion et le renforcement des mécanismes de participation des parties prenantes.<sup>15</sup> **Il faudrait ainsi augmenter les ressources mobilisées pour répondre aux attentes et aux besoins nécessaires pour lancer ou assurer la pérennité de certaines initiatives, en particulier celles relatives à l'e-participation.** Le manque de ressources a affecté la qualité de la communication, ainsi que la mise en œuvre et l'évaluation des initiatives mises en place, qui pourraient être davantage connues, soutenues et donc utilisées.

Dans certains cas, le gouvernement a eu recours aux prêts pour mettre en œuvre certaines politiques publiques relatives à l'e-participation. Par exemple, pour son projet d'appui à la mise en place du plan national stratégique « Tunisie digitale 2020 », la Tunisie a sollicité un prêt de la Banque africaine de développement (BAD), ce qui démontre l'engagement du gouvernement tunisien dans ce processus. Ainsi, plusieurs initiatives de participation déjà citées ont reçu des contributions ou ont été financées en bonne mesure par des bailleurs internationaux.

En plus de ressources financières limitées, les effectifs sont parfois insuffisants dans certaines structures publiques, et ce malgré le nombre total élevé d'agents publics en Tunisie, soit plus de 800 000 fonctionnaires publics pour 11 millions d'habitants en 2020. Cette situation implique le besoin de réexaminer l'organisation et la priorisation des ressources humaines dans certains cas (Ben Gamra, 2020<sub>[52]</sub>).<sup>16</sup> La participation étant un sujet relativement nouveau en Tunisie, il est nécessaire de **continuer à renforcer les compétences et l'expertise des fonctionnaires publics en la matière, ainsi que de les sensibiliser sur les bénéfices d'impliquer davantage les citoyens dans le cadre de leur travail.**

Ce manque de ressources est également un facteur limitant au niveau des collectivités locales, qui gagneraient à disposer de davantage de ressources humaines dédiées aux efforts d'engagement avec les citoyens et les OSC. Ces pratiques demeurant nouvelles et peu systématisées, **il serait également pertinent de prévoir un travail pour continuer à instaurer une véritable culture participative et de collaboration au niveau des collectivités locales.**

### 6.6.4. La connaissance des outils de participation

Il ressort des entretiens menés pour ce scan que la majorité des associations et des citoyens tunisiens ne connaissent ni les possibilités de participation offertes par la loi ni les outils à leur disposition, tels que les plateformes d'e-participation ou les séances de consultation.<sup>17</sup> Même les associations œuvrant dans le domaine de la gouvernance, de la transparence ou de la participation sont peu informées de l'existence de plateformes numériques telles qu'E-people et E-Participation.tn, et avouent ne pas les utiliser.<sup>18</sup>

Les OSC disposent par ailleurs de peu d'informations et de visibilité sur les suites données aux discussions et recommandations effectuées à l'occasion des consultations. Un retour sur les processus de consultation et d'engagement auxquels elles ont participé tendrait à encourager leur participation dans des processus à venir, et promouvrait ainsi la systématisation des efforts de coopération et d'engagement entre les citoyens, les associations et le gouvernement.<sup>19</sup> **Il est donc nécessaire d'assurer un retour aux OSC mais également aux citoyens, afin de permettre aux différentes parties prenantes d'apprécier l'impact de leur participation et de leurs recommandations sur l'élaboration des politiques publiques,** ou de leur expliquer de manière transparente les raisons pour lesquelles leurs contributions ont été écartées.

**Ainsi, les processus de consultation pourraient faire l'objet d'une restitution expliquant et justifiant les choix effectués dans la prise de décision finale, tout en rendant compte des différents avis**

**exprimés.** En l'absence de tels mécanismes, les OSC peuvent percevoir les processus de consultation comme des exercices purement formels ou « cosmétiques » et à l'impact limité, entraînant à terme une forme de lassitude et un recul des efforts d'engagement avec le gouvernement.<sup>20</sup>

**Une stratégie de communication semble donc nécessaire pour continuer à sensibiliser la population à la participation et l'informer sur les outils disponibles.** Les campagnes de communication pourraient aussi **expliquer la réponse des autorités aux contributions des citoyens et présenter des bonnes pratiques** liées aux suggestions de la population qui ont été intégrées dans des textes légaux ou des programmes gouvernementaux. Dans le même temps, **il serait bon d'envisager une diversification des outils au-delà des plateformes numériques et des applications mobiles, afin de ne pas écarter les catégories de population moins à l'aise avec les nouvelles technologies, dans un souci d'inclusivité.**

### **6.6.5. La participation dans le contexte de la pandémie de COVID-19**

Certaines parties prenantes interrogées admettent que la participation s'est dégradée depuis l'entrée en vigueur des mesures d'exception relatives au COVID-19.<sup>21</sup> Alors que certains gouvernements ont profité de la pandémie de COVID-19 pour engager et renforcer la participation, d'autres ont suspendu ou bien ralenti la mise en œuvre de leurs engagements envers la participation des parties prenantes.<sup>22</sup>

En Tunisie, la société civile a par ailleurs prouvé son rôle déterminant dans le cadre de la pandémie, en créant des mécanismes de coordination pour apporter des aides sociales aux groupes vulnérables les plus touchés par la pandémie, soutenant ainsi l'administration dans la prestation de services publics en temps de crise. La société civile a également mis en place des campagnes de sensibilisation auprès de la population sur le danger que représente la pandémie, ainsi que sur les précautions et gestes à adopter afin d'en limiter la propagation (Solidarité Laïque, 2020<sup>[53]</sup>). De même, des associations de défense des droits humains et des minorités de genre ont pu mettre en place des relais sur le territoire, afin d'acheminer les médicaments nécessaires aux personnes touchées par le VIH ne pouvant se déplacer en raison des restrictions.<sup>23</sup>

Malgré cela, les règles de distanciation sociale et l'interdiction (ou la limitation) de l'organisation d'événements publics, d'ateliers et de réunions ont été citées par les OSC et les autorités comme une des raisons principales de la diminution des initiatives de consultation et engagement citoyen en 2020-21.

Cependant, le contexte difficile de la pandémie a aussi facilité des initiatives de participation intéressantes. Des projets gouvernementaux ont été mis en place pour appuyer les initiatives de la société civile, à l'image de l'initiative « Azima », lancée par les services des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des Droits de l'homme auprès de la Présidence du gouvernement, afin d'impliquer la société civile dans la lutte contre la pandémie à travers des actions sur le terrain (Webmanager Center, 2020<sup>[54]</sup>).

Les OSC ont aussi lancé plusieurs initiatives pour soutenir les efforts du gouvernement pour faire face à la pandémie. C'est par exemple le cas de la plateforme Belkamcha, créée par l'ONG I Watch pour suivre les mesures prises par le gouvernement pour limiter la propagation du virus et dénoncer les abus ou dépassements. D'autres initiatives ont été mises en place pour apporter un soutien psychologique, comme l'initiative « PsyCovid », lancée pour préserver la santé mentale des Tunisiens pendant la période du confinement, ainsi que la ligne verte gratuite « 80 105 050 », pour tout soutien psychologique. La plateforme « COVID fighters » de l'association Jamaity a rassemblé les initiatives créées pour une meilleure coordination et plus de visibilité.

### 6.6.6. Une perception de recul des efforts de participation

Les entretiens menés dans le cadre de ce rapport ont révélé, au sein des OSC, un sentiment de recul des efforts de participation.<sup>24</sup> Parmi les raisons de ce recul, on peut citer les restrictions liées à la pandémie, les tensions politiques exacerbées depuis les élections de 2019, une situation économique de plus en plus critique – qui ravive les revendications sociales –, mais aussi une volonté politique d’engager les citoyens qui, selon plusieurs associations, mériterait de connaître un nouvel élan après l’enthousiasme démocratique des années qui ont immédiatement suivi la révolution. Selon le gouvernement, ce recul se ressent principalement au niveau national, les initiatives d’engagement des citoyens continuant à progresser au niveau local.<sup>25</sup>

Après la révolution, les OSC ont profité d’un environnement favorable, qui leur a permis d’être largement impliquées dans le processus de transition démocratique et dans l’élaboration de politiques. Cependant, depuis quelques années, cet élan s’est épuisé et elles ont le sentiment d’avoir été progressivement mises à l’écart. L’exemple des partenariats établis entre certaines OSC (notamment sur le droit des femmes) et des ministères a été évoqué lors de la consultation du 26 février 2021 :<sup>26</sup> ceux-ci continuent d’exister, mais ils sont devenus largement formels. **Une relance de ces processus semble donc nécessaire** ; les autorités pourraient ainsi la préparer en discutant au préalable avec des représentants de la société civile, afin de concevoir ensemble des processus participatifs et de nouveaux modes d’engagement en ligne avec les priorités des associations, et d’en établir conjointement les formes et les objectifs.

## Références

- Anguelov, S. (2021), *Independent Reporting Mechanism (IRM): Tunisia Transitional Results Report 2018-2020*, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/08/Tunisia\\_Transitional-Results\\_Report\\_2018-2020\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/08/Tunisia_Transitional-Results_Report_2018-2020_EN.pdf). [14]
- Arab Barometer (2019), *Arab Barometer - Wave V: Civic engagement in the Middle East and North Africa*, [https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/AB\\_Civic\\_Engagement\\_public-opinion-2019-1.pdf](https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/AB_Civic_Engagement_public-opinion-2019-1.pdf). [45]
- Ayadi, W. (2020), « Les Tunisiennes face aux violences : Les formes, et les raisons, selon une experte », *Gnet News*, <https://news.gnet.tn/Les+Tunisiennes+faces+aux+violences+%3A+les+formes%2C+et+les+raisons%2C+selon+une+experte+>. [44]
- Banque mondiale (2021), *Population active, total - Tunisie*, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.TLF.TOTL.IN?locations=TN> (consulté le 4 juillet 2021). [58]
- Ben Gamra, A. (2020), « Tunisie : La masse salariale de la fonction publique freine l'investissement », *Kapitalis*, <http://kapitalis.com/tunisie/2020/05/27/tunisie-la-masse-salariale-de-la-fonction-publique-freine-linvestissement/>. [52]
- Chef du gouvernement (2021), « Décret gouvernemental n° 2021-3 du 6 janvier 2021, relatif aux données publiques ouvertes », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 4, pp. 72-77, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104946>. [23]
- Dahmani, F. (2022), « Tunisie : une consultation nationale inédite et déjà contestée », *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com/1298063/politique/tunisie-une-consultation-nationale-inedite-et-deja-contestee/> (consulté le 14 juin 2022). [35]
- Elboudrari, M. (2022), *Tunisie : pourquoi aussi peu de citoyens ont participé à la consultation numérique de Kaïs Saïed ?*, <https://information.tv5monde.com/afrique/tunisie-pourquoi-aussi-peu-de-citoyens-ont-participe-la-consultation-numerique-de-kais-saied> (consulté le 14 juin 2022). [38]
- GIZ (2015), *Des municipalités digitales en Tunisie : Transparentes, efficaces et proches des citoyen-ne-s*, <https://www.giz.de/en/worldwide/32687.html> (consulté le 2 juin 2021). [49]
- Gnetnews (2022), *Tunisie / Consultation nationale : L'anonymat des données est-il garanti ? (Avis de l'INPDP)*, <https://news.gnet.tn/tunisie-linpdp-emet-son-avis-sur-la-plateforme-electronique-de-la-consultation-nationale/> (consulté le 16 juin 2022). [37]
- Gouvernement autrichien (s.d.), *Partizipation.at*, <https://partizipation.at/> (consulté le 15 septembre 2021). [25]
- Gouvernement de la ville de Mexico (2019), « Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México », [http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908\\_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf](http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf). [10]
- Gouvernement espagnol (s.d.), *Portail de la transparencia*, [https://transparencia.gob.es/transparencia/es/transparencia\\_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/es/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html) (consulté le 8 juin 2021). [40]

- Haliou, J. (2017), *Independent Reporting Mechanism (IRM) Tunisia : 2014-2016 End of Term Report*, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/08/Tunisia\\_EOTR\\_2014-2016.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/08/Tunisia_EOTR_2014-2016.pdf). [12]
- Institut National de la Statistique (2020), *Évolution de la population active selon le sexe*, <http://www.ins.tn/statistiques/151> (consulté le 12 juillet 2021). [57]
- Institut national de la statistique (s.d.), *Portail de données ouvertes de l'Institut national de la Statistique*, <http://dataportal.ins.tn/> (consulté le 7 juin 2021). [22]
- Mimouna, A. (2022), « En Tunisie, les experts pointent les nombreux « points faibles » de la consultation nationale », *Middle East Eye*, <https://www.middleeasteye.net/fr/reportages/tunisie-experts-critiques-consultation-nationale-reformes-kais-saied> (consulté le 14 juin 2022). [36]
- Ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance (2017), *Note de présentation de la « stratégie nationale pour l'autonomisation économique et sociale des femmes et des filles en milieu rural, 2017-2020 »*, [http://www.femmes.gov.tn/wp-content/uploads/2017/07/Presentation\\_Strategie\\_FR\\_2017-2020.pdf](http://www.femmes.gov.tn/wp-content/uploads/2017/07/Presentation_Strategie_FR_2017-2020.pdf). [17]
- Ministère de l'Intérieur (s.d.), *Site des données ouvertes du ministère de l'Intérieur tunisien*, <http://opendata.interieur.gov.tn/fr/> (consulté le 7 juin 2021). [20]
- Ministère des Affaires locales (2019), « Décret gouvernemental n° 2019-401 du 6 mai 2019, fixant les conditions et procédures de la mise en œuvre des mécanismes de démocratie participative prévus par l'article 30 du Code des collectivités locales », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 39, <https://legislation-securite.tn/law/104564>. [8]
- Ministère des Affaires locales et de l'Environnement (2019), « Circulaire n° 2019-17 du 5 août 2019, sur l'amélioration de la qualité des prestations administratives à travers le mécanisme « la charte du citoyen » ». [48]
- Ministère des Finances (s.d.), *Portail Mizaniatouna*, [http://www.mizaniatouna.gov.tn/tunisia/template\\_fr/index.html](http://www.mizaniatouna.gov.tn/tunisia/template_fr/index.html) (consulté le 7 juin 2021). [19]
- Ministère des Transports (s.d.), *Portail des données ouvertes du transport*, <http://data.transport.tn/> (consulté le 7 juin 2021). [21]
- Nafti, H. (2022), « Consultation nationale : l'heure du bilan », *Nawaat*. [39]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [56]
- OCDE (2021), *Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/122f7b9e-fr>. [47]
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [2]
- OCDE (2020), *The Covid-19 Crisis: A Catalyst for Government Transformation?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d0c0788-en>. [55]

- OCDE (2019), *Évaluation des plateformes numériques de participation en Tunisie*, [32]  
<https://www.oecd.org/mena/governance/evaluation-des-plateformes-numeriques-de-participation-citoyenne-en-tunisie.pdf>.
- OCDE (2019), *Panorama de la société 2019 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e9e2e91e-fr>. [46]
- OCDE (2019), *Voix citoyenne en Tunisie : Le rôle de la communication et des médias pour un gouvernement plus ouvert*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306622-fr>. [42]
- OCDE (2018), *Bonne gouvernance au niveau local pour accroître la transparence et la redevabilité dans la prestation de services : Expériences de Tunisie et d'ailleurs*, <https://www.oecd.org/mena/governance/bonne-gouvernance-au-niveau-local-tunisie.pdf>. [41]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [1]
- Présidence de la République (2021), « Décret présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 86, pp. 2196 - 2198. [34]
- Présidence de la République (2021), « Décret présidentiel n° 2021-80 du 29 juillet 2021, relatif à la suspension des compétences de l'Assemblée des représentants du peuple », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 64, p. 2004. [51]
- Présidence du gouvernement (2021), *4ème plan d'action national du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert*, <http://www.ogptunisie.gov.tn/fr/index.php/2021/06/25/quatrieme-plan-daction-national-du-pgo-2021-2023/>. [33]
- Présidence du gouvernement (2021), *Comité mixte chargé du suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre du 4ème plan d'action national du PGO (2021-2023)*, <http://www.ogptunisie.gov.tn/fr/index.php/2021/01/22/comite-mixte-charge-du-suivi-de-lelaboration-et-de-la-mise-en-oeuvre-du-4eme-plan-daction-national-du-pgo-2021-2022/>. [15]
- Présidence du gouvernement (1998), « Décret n° 98-1152 du 25 mai 1988, modifiant le décret n° 93-1549 du 26 juillet 1993, portant création des bureaux des relations avec le citoyen », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 44, <https://legislation-securite.tn/fr/law/42323>. [30]
- Présidence du gouvernement (s.d.), *OGP Tunisia*, <http://www.ogptunisie.gov.tn/fr/>. [11]
- République colombienne (2015), « Ley estatutaria 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática », <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>. [9]
- République tunisienne (2019), « Décret gouvernemental n° 2019-401 du 6 mai 2019, fixant les conditions et procédures de la mise en œuvre des mécanismes de démocratie participative prévus par l'article 30 du Code des collectivités locales », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 39, pp. 1422-1425. [27]
- République tunisienne (2019), « Loi organique n° 2019-76 du 30 août 2019, modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et aux référendums », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 70, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104633>. [7]

- République tunisienne (2018), « Décret gouvernemental n° 2018-1067 du 25 décembre 2018, complétant le décret n° 93-982 du 3 mai 1993, fixant le cadre général de la relation entre l'administration et ses usagers », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 2, pp. 5-6. [26]
- République tunisienne (2018), « Décret gouvernemental n° 2018-328 du 29 mars 2018, relatif à l'organisation des consultations publiques », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 28. [24]
- République tunisienne (2018), « Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des collectivités locales », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 39, pp. 1653-1716, [http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2019/11/Code\\_CL\\_Loi2018\\_29.pdf](http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2019/11/Code_CL_Loi2018_29.pdf). [5]
- République tunisienne (2016), « Décret gouvernemental n° 2016-465 du 11 avril 2016, portant création du Ministère de la Relation avec les Instances constitutionnelles et la Société civile et des Droits de l'Homme et fixant ses compétences et ses attributions », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 30, pp. 1186-1188. [28]
- République tunisienne (2016), « Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 26, pp. 949-956, [http://www.inai.tn/wp-content/uploads/2018/09/loi\\_organique\\_N22\\_2016\\_du\\_2432016.pdf](http://www.inai.tn/wp-content/uploads/2018/09/loi_organique_N22_2016_du_2432016.pdf). [18]
- République tunisienne (2014), *Constitution de la République tunisienne*, [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution\\_fr.pdf](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution_fr.pdf). [4]
- République tunisienne (2014), « Loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 42, pp. 1310-1331, <http://www.isie.tn/wp-content/uploads/2018/01/Loi-Organique-n%C2%B02014-16.pdf>. [6]
- République tunisienne (2011), « Décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Instance indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 84, pp. 2430-2439, <https://legislation-securite.tn/law/43555>. [43]
- République tunisienne (1993), « Décret-loi n° 92-1549 du 26 Juillet 1993, portant création des bureaux des relations », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 57, <https://legislation-securite.tn/fr/law/41049>. [29]
- Sfaxi, E. (2019), *Independent Reporting Mechanism (IRM): Tunisia End-of Term Report 2016-2018*, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/08/Tunisia\\_End-of-Term\\_Report\\_2016-2018\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/08/Tunisia_End-of-Term_Report_2016-2018_EN.pdf). [13]
- Solidarité Laïque (2020), *Covid-19 : La société civile tunisienne se mobilise*, <https://www.solidarite-laique.org/informe/covid-19%E2%80%AF-la-societe-civile-tunisienne-se-mobilise/> (consulté le 2 juin 2021). [53]
- Unité de l'administration électronique (2016), *Projet d'appui à la mise en œuvre de l'e-Government et de l'Open Government en Tunisie – Présentation de la stratégie et de la feuille de route du programme « Smart Gov 2020 »*. [16]
- United Nations (2020), *E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, United Nations, [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf). [31]

- V-Dem Institute (2020), *Variable Graph*, [https://www.v-dem.net/data\\_analysis/VariableGraph/](https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/) [3]  
(consulté le 12 janvier 2022).
- Webmanager Center (2021), « Le Parlement et la société civile signent une charte de coopération environnementale », *Webmanager Center*, <https://www.webmanagercenter.com/2021/07/02/470121/le-parlement-et-societe-civile-signent-une-charte-de-cooperation-environnementale/> (consulté le 3 août 2021). [50]
- Webmanager Center (2020), « Lutte contre le coronavirus : Séance de travail entre Faouzi Mahdi et Thouraya Jeribi », *Webmanager Center*. [54]

## Notes

- <sup>1</sup> Articles 49 nonies, decies et undecies, loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums, telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 2019-76 du 30 août 2019.
- <sup>2</sup> Entretien avec le Centre national du Registre des entreprises.
- <sup>3</sup> Séance d'échange entre l'Espagne et la Tunisie organisée par l'OCDE les 10 et 11 juin 2021.
- <sup>4</sup> Entretien avec la Présidence du gouvernement, 8 décembre 2021.
- <sup>5</sup> Correspondance avec le BCRC, 6 décembre 2021.
- <sup>6</sup> Entretien avec le ministère de la Santé, 6 juillet 2021.
- <sup>7</sup> Ibid. et correspondance du BCRC, 6 décembre 2021.
- <sup>8</sup> Ibid.
- <sup>9</sup> Le projet de la charte du citoyen est mis en œuvre avec l'appui du Royaume-Uni et de l'OCDE, voir <https://www.oecd.org/fr/sites/mena/gouvernance/anti-corruption-tunisie.htm>
- <sup>10</sup> Il s'agit de la plateforme « SOS Femmes Violences », visitable en suivant ce lien : [http://www.sosfemmesviolences.tn/?page\\_id=10396&lang=fr](http://www.sosfemmesviolences.tn/?page_id=10396&lang=fr).
- <sup>11</sup> Table ronde avec des OSC, 29 avril 2021.
- <sup>12</sup> Entretien avec un membre de l'ARP, 9 juin 2021 ; entretien avec l'administration de l'ARP, 11 juin 2021.
- <sup>13</sup> Règlement intérieur de l'ARP, adopté lors de la séance plénière du lundi 2 février 2015.
- <sup>14</sup> Entretien avec un membre de l'ARP, 9 juin 2021 ; entretien avec l'administration de l'ARP, 11 juin 2021.
- <sup>15</sup> La plupart des fonctionnaires publics interrogés ont cité la faiblesse des moyens disponibles comme un des défis principaux pour une plus grande participation citoyenne.

<sup>16</sup> Si l'estimation de 800 000 fonctionnaires publics, souvent citée, est correcte, le pourcentage d'employés publics sur le total de la population employée (4 188 200 selon les dernières données de l'Institut national des statistiques pour le troisième trimestre 2020 et 4 107 933 selon la Banque mondiale pour 2020) se situe entre 19 % et 20 %, ce qui est plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE (17.9 % en 2019 tel qu'indiqué dans le rapport Panorama des administrations publiques 2021 de l'OCDE) ; (Institut National de la Statistique, 2020<sup>[57]</sup> ; Banque mondiale, 2021<sup>[58]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[56]</sup>).

<sup>17</sup> Table ronde avec des OSC, 29 avril 2021.

<sup>18</sup> Entretiens avec des OSC, 14 juin et 4 août et 2021.

<sup>19</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021.

<sup>20</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021 ; table ronde avec des OSC, 29 avril 2021 ; entretien avec une OSC, 20 mai 2021.

<sup>21</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021.

<sup>22</sup> Pour une analyse de l'impact de la pandémie sur les principes du gouvernement ouvert, du gouvernement numérique et l'innovation publique dans le monde : OCDE (2020<sup>[55]</sup>), *The Covid-19 Crisis: A Catalyst for Government Transformation?*, Éditions OCDE, Paris.

<sup>23</sup> Entretien avec une OSC de défense des droits des minorités, 6 mai 2021.

<sup>24</sup> Séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021 ; table ronde avec des OSC, 29 avril 2021.

<sup>25</sup> Entretien avec la Présidence du gouvernement, 18 novembre 2021.

<sup>26</sup> Séance d'information et de consultation de la société civile organisée par la Direction générale de la relation avec la société civile et la Direction générale de la relation avec les instances constitutionnelles auprès de la Présidence du gouvernement et l'OCDE le 26 février 2021.

# 7 L'inclusion et la participation des groupes sous-représentés en Tunisie

---

Ce chapitre aborde la question du degré d'inclusion et de représentation de certains groupes dans l'élaboration des politiques et dans la prise de décisions, ainsi que de l'existence de possibles pratiques discriminatoires.

---

## 7.1. Introduction

La prise en compte des groupes sous-représentés et marginalisés revêt un caractère essentiel dans la mise en place d'un espace civique promu et protégé, indispensable à une participation citoyenne inclusive et à un gouvernement ouvert. La disposition 9 de la Recommandation de l'OCDE pour un gouvernement ouvert appelle ainsi les États adhérents à « consentir un effort particulier pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés » (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Cependant, en 2019, le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO) indiquait que seuls 2 % des engagements pris par ses membres au niveau national et local comprenaient des dispositions spécifiques aux femmes ou au genre (Partenariat pour un gouvernement ouvert, s.d.<sup>[2]</sup>).

La question de l'inclusion des groupes sous-représentés dans la vie publique et de la possible discrimination envers eux est profondément transversale et affecte chacun des quatre piliers de l'espace civique identifiés par l'OCDE (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>). En effet, si certains segments de la société sont victimes de discrimination, cela peut limiter l'exercice de leurs droits et libertés publics, leur participation à la vie publique, ainsi que leur capacité à fonder des associations et à accéder aux médias de manière égale aux autres citoyens.

Ce chapitre se propose donc d'analyser brièvement le cadre légal et les pratiques favorisant ou compromettant l'inclusion de certains groupes, et notamment les femmes, les minorités religieuses, sexuelles, raciales et ethniques, ainsi que les personnes handicapées.

De manière générale, il convient de rappeler que la Constitution de 2014 prévoit à l'article 21 que tous les citoyens ont les mêmes droits et sont égaux devant la loi sans discrimination, sans pour autant préciser sur quoi cette discrimination pourrait être fondée (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>). En outre, bien qu'il existe des textes légaux relatifs à la protection de certains groupes, la Tunisie gagnerait à mettre en place une législation globale contre la discrimination couvrant toutes les formes et tous les secteurs. Des données désagrégées font également parfois défaut, compliquant les analyses.

## 7.2. Les femmes

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une minorité d'un point de vue numérique, les femmes ont traditionnellement, en Tunisie comme partout dans le monde, plus de difficultés par rapport aux hommes à participer à la vie publique, à la prise de décision et à faire entendre leur voix.

La condition des femmes en Tunisie a fait l'objet de nombreux débats et analyses (Chekir, 2016<sup>[5]</sup> ; Manaï, 2020<sup>[6]</sup>). Cela est en partie dû au fait que le pays est depuis longtemps considéré comme le plus avancé de la région MENA en matière d'égalité des sexes, ayant mené « un long processus d'élimination de la discrimination à l'égard des femmes » (Conseil des droits de l'homme, 2013<sup>[7]</sup>). Ce processus remonte à la promulgation, par le président Habib Bourguiba, du Code du statut personnel en 1956, peu après l'indépendance, qui a aboli de nombreuses pratiques discriminatoires à l'égard des femmes – telles que la polygamie et la répudiation –, a institué le mariage civil avec le consentement explicite des deux époux, et a donné aux hommes et aux femmes un accès égal au divorce devant les tribunaux (République tunisienne, 1956<sup>[8]</sup>).

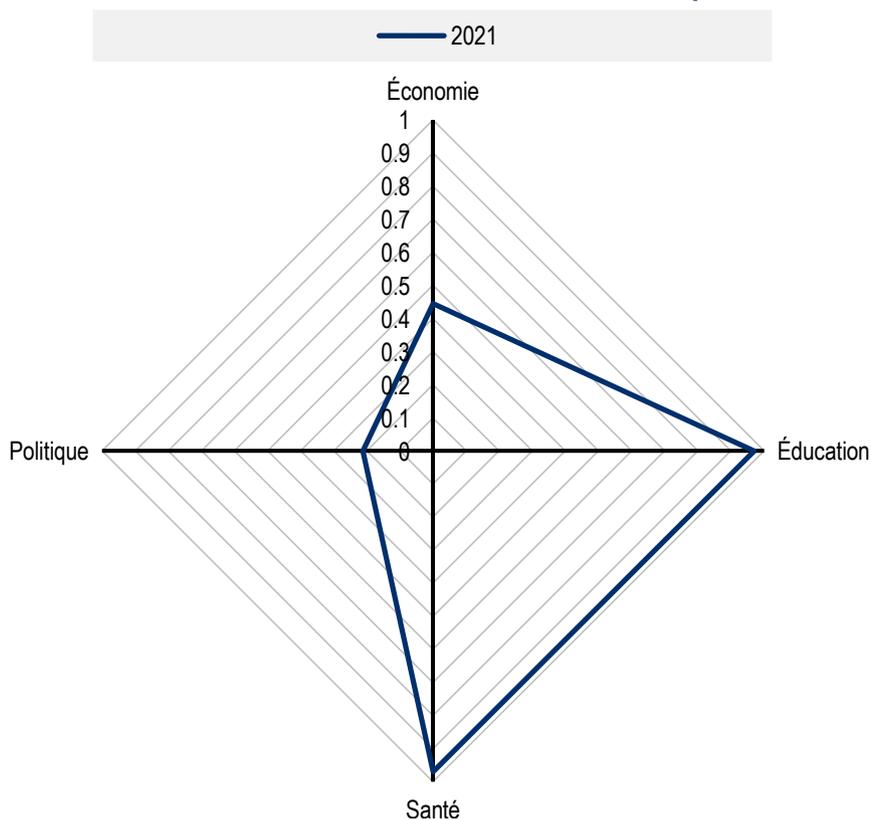
Cette démarche, qui faisait partie intégrante de la vision de Bourguiba d'un pays « moderne », a été suivie par d'autres initiatives historiques, telles que l'octroi aux femmes du droit de voter et de se porter candidates aux élections, ou encore de celui d'ouvrir un compte en banque et de créer une entreprise sans l'autorisation de l'époux, le lancement du planning familial dans les années 60 ou encore la légalisation de l'avortement en 1973. Le président Ben Ali a poursuivi cette politique que certains experts ont qualifiée de « féminisme d'État » (Jomier, 2021<sup>[9]</sup>), notamment en créant un ministère des Affaires de la femme et de la famille en 1993, en harmonisant l'âge minimum légal du mariage à 18 ans pour les hommes et les femmes, et en permettant aux femmes de transmettre leur nationalité à leurs enfants.

Plus récemment, les femmes ont joué un rôle important dans les mouvements ayant provoqué la chute du régime de Ben Ali. Quant à la Constitution de 2014, elle « garantit l'égalité des chances entre l'homme et la femme pour l'accès aux diverses responsabilités et dans tous les domaines », engageant l'État à « consacrer la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues » et à prendre « les mesures nécessaires en vue d'éliminer la violence contre la femme » (article 46) (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>). L'abolition, en 2017, de l'interdiction pour les femmes musulmanes d'épouser un homme d'une autre religion compte parmi les avancées plus récentes en matière d'égalité de genre.

Ce cadre légal et ces politiques publiques ont permis des améliorations indéniables pour la condition des femmes en Tunisie, comme le confirment les entretiens menés pour ce scan.<sup>1</sup> Cependant, certaines militantes soulignent aujourd'hui l'ambiguïté et les limites de cette émancipation féminine dirigée par le haut et dans un contexte politique longtemps autoritaire.

Si une analyse approfondie de la situation actuelle des femmes en Tunisie outrepasserait le cadre de ce scan, quelques données peuvent aider à comprendre le contexte. Selon le rapport *Global Gender Gap 2021* du Forum économique mondial, la Tunisie se classe au 126<sup>e</sup> rang sur 156 pays (World Economic Forum, 2021<sup>[10]</sup>). Les sous-indicateurs montrent que le pays est proche d'avoir éliminé les différences entre hommes et femmes dans les domaines de la santé et de l'éducation, ayant par exemple plus de filles que de garçons inscrits aux écoles primaires et secondaires, ainsi que dans l'enseignement supérieur (voir Graphique 7.1). En revanche, des différences importantes existent dans les domaines économiques et politiques, avec seulement 28.1 % de femmes employées, d'importantes inégalités de revenus et moins de 30 % de femmes dans les institutions du pouvoir public, selon le même rapport (World Economic Forum, 2021<sup>[10]</sup>).

### Graphique 7.1. Score de la Tunisie dans l'indice du *Global Gender Gap* en 2006 et 2021



Note : Depuis 2006, le *Global Gender Gap* mesure l'écart entre hommes et femmes dans quatre sous-catégories fondamentales : participation et opportunités économiques ; niveau d'instruction ; santé et survie ; autonomisation politique.

Source : (World Economic Forum, 2021<sup>[10]</sup>).

En particulier, l'ARP comporte seulement 26 % de députées femmes à la suite des élections de 2019 (IPU Parline, 2021<sup>[11]</sup>). Lors des élections législatives de 2019, seuls 14 % des listes avaient à leur tête une femme (ATFD, 2020<sup>[12]</sup>). Quant aux ministres femmes, leur nombre évolue à chaque remaniement, mais elles représentent 38 % du nombre total des ministres au moment de la publication de ce rapport, dont une femme cheffe du gouvernement, pour la première fois en Tunisie et dans le monde arabe. Cependant, le remaniement précédent de janvier 2021 (jamais mis en œuvre à cause de la crise institutionnelle entre le Parlement et le président de la République) avait abouti au limogeage de quatre des huit femmes présentes au sein du gouvernement (entre ministres et secrétaires d'État), les remplaçant par quatre hommes et réduisant ainsi la proportion de ministres femmes à 29 %, la plupart d'entre elles occupant des positions généralement considérées comme moins importantes (Lakani, 2021<sup>[13]</sup>). En revanche, le Code électoral adopté en 2014 (République tunisienne, 2014<sup>[14]</sup>), qui prévoit la parité tant verticale (une alternance homme-femme sur les listes électorales) qu'horizontale (au niveau des têtes de liste) aux élections municipales et régionales, a permis une avancée certaine de la représentation des femmes aux élections municipales de mai 2018.<sup>2</sup> Les femmes ont alors obtenu 47 % des sièges au sein des conseils municipaux (ONU Femmes, 2018<sup>[15]</sup>).

En plus des limites à la participation politique des femmes évoquées plus haut, la violence à l'égard des femmes, dans l'espace public comme dans l'espace privé, représente, en Tunisie comme dans de nombreux pays, un défi important à leur accès à l'espace civique. Ainsi, une enquête sur la violence fondée sur le genre dans l'espace public en Tunisie, menée en 2016 par le Centre de recherches, d'études, de documentation et d'information sur la femme (Credif), indique que 53.5 % des femmes ont été victimes de violences, en particulier 78.1 % ont rapporté des violences psychologiques, 75.4 % des violences sexuelles et 41.2 % des violences physiques (Credif, 2016<sup>[16]</sup>). Dans ce domaine, la Tunisie s'est dotée de la loi n° 2017-58 du 11 août 2017 relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, entrée en vigueur en février 2018, année au cours de laquelle a également été créé l'Observatoire national de lutte contre la violence à l'égard des femmes (République tunisienne, 2017<sup>[17]</sup>). Cette loi inclut des éléments fortement innovateurs pour la Tunisie car, entre autres, elle permet aux victimes l'obtention d'une ordonnance d'éloignement en cas de violences conjugales (chapitre IV), elle inclut les violences économiques et politiques (article 3), élimine la possibilité pour le violeur d'échapper aux poursuites s'il épouse sa victime (article 15, qui abroge l'article 227 du Code pénal), reconnaît le viol non seulement sur les femmes mais aussi sur les hommes (article 15, qui insère un nouvel article 227 dans le Code pénal) et élargit la notion de harcèlement sexuel (article 15, qui ajoute un nouvel article 226 ter dans le Code pénal) (République tunisienne, 2017<sup>[17]</sup>). Le ministère de la Famille, de la Femme, de l'Enfance et des Personnes âgées a par ailleurs mis en place un site Internet ([www.contre-violences-femmes-tunisie.com](http://www.contre-violences-femmes-tunisie.com)) dédié à la question, et visant à sensibiliser le public à la problématique de l'égalité entre les genres et aux violences faites aux femmes, notamment à travers la définition de concepts et du cadre légal sous forme de courtes vidéos, ainsi que par la présentation de données statistiques (Ministère de la Femme, de la Famille, de l'Enfance et des Seniors, s.d.<sup>[18]</sup>). Ce site Internet renvoie également à plusieurs autres plateformes et applications permettant de signaler des faits de violence, ainsi qu'à des supports et guides éducatifs sur la manière de lutter contre la violence à l'égard des femmes.

Les entretiens ainsi qu'une étude menée en 2021 par l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD) portant sur l'accès à la justice des femmes victimes de violences ont cependant mis en avant que les dispositions légales de la loi n° 2017-58 pourraient être mieux appliquées au sein des tribunaux, en dépit notamment de la persistance d'une certaine culture et de stéréotypes parmi certains juges (ATFD, 2021<sup>[19]</sup>). La question du droit successoral, qui demeure discriminatoire à l'égard des femmes en Tunisie, fait également l'objet de plusieurs débats et polémiques. Le Code du statut personnel reprend le principe selon lequel l'héritier de sexe masculin obtient une part double de celle attribuée à un héritier de sexe féminin,<sup>3</sup> en ligne avec le droit musulman traditionnel. Ces dispositions n'ont pas encore pu être réformées malgré des propositions dans ce sens, y compris de l'ancien président Béji Caïd Essebsi (Business News, 2017<sup>[20]</sup> ; Belkaïd, 2019<sup>[21]</sup>).

Ce contexte général, dans lequel des textes légaux égalitaires et des avancées majeures coexistent avec des défis importants, a un impact sur la manière dont les femmes se rapportent aux quatre piliers de l'espace civique. Concernant la participation, l'enquête du Credif citée précédemment a montré que 56.3 % des femmes demandent l'autorisation à leur famille, et 59 % des femmes mariées à leur mari, pour avoir accès à l'espace public (c'est-à-dire pour sortir de leur maison) (Credif, 2016<sup>[16]</sup>). Selon la même étude, « la vie politique et associative demeure une affaire d'hommes » car seuls 4.5 % et 2.5 % des femmes interrogées dans le cadre de l'enquête sont actives dans la société civile et dans les partis politiques respectivement, et seuls 9 % ont déclaré avoir participé à des manifestations.

Il existe pourtant en Tunisie de nombreuses associations féministes, certaines « historiques » et d'autres plus récentes. Selon les données officielles du Centre Ifeda citées dans le chapitre 5, section 5.2, il existe 211 associations féminines. Bien que la question des OSC réellement actives demeure, plusieurs d'entre elles sont bien connues, ont des activités importantes, une réputation solide de militantisme et jouent un rôle visible de plaidoyer, parmi lesquelles on peut citer l'ATFD et Aswat Nissa. Un certain nombre d'entre elles ont également conclu des accords de partenariat avec le ministère de la Famille, de la Femme, de l'Enfance et des Personnes âgées, à l'instar de l'Association des femmes tunisiennes pour la recherche sur le développement (AFTURD).

Parallèlement, ces mêmes associations de femmes, ainsi que des militantes pour l'égalité de genre, rapportent des cas de violences lors des manifestations. Elles se sentent également souvent moins impliquées par rapport à d'autres associations, ou bien impliquées exclusivement sur des sujets relatifs aux femmes et moins sur des sujets d'intérêt général.<sup>4</sup>

Malgré cette participation limitée, il n'est pas rare que des femmes occupent des postes à responsabilités en Tunisie. Ainsi, des postes importants, tels que Cheffe du gouvernement, ministre de la Justice, secrétaire générale du gouvernement, maire de la capitale – Tunis –, cheffe de cabinet du président de la République, leader d'un parti politique et bien d'autres sont occupés ou ont été occupés par des femmes. Il semble donc émerger un certain décalage entre une « élite » de femmes émancipées, actives dans la société civile ou dans les institutions, qui arrivent à faire entendre leur voix et à participer activement, et une majorité de femmes qui restent confinées à des rôles plus traditionnels et ayant du mal à s'engager sur des questions publiques : le même rapport du Credif évoque ainsi un « écart socioculturel entre une classe minoritaire et élitiste... et une majorité qui vit à la marge de cette vie publique » (Credif, 2016<sup>[16]</sup>).

Concernant la liberté d'expression et l'accès aux médias et aux réseaux sociaux en ligne, la présence des femmes a augmenté et évolué. En 2015, le taux de femmes exerçant dans le secteur des médias a dépassé celui des hommes dans les médias traditionnels. De plus, la loi organique n° 2017-58 oblige les médias publics et privés à sensibiliser à la violence à l'égard des femmes. La HAICA a ainsi pris des mesures dans ce sens, y compris avec l'élaboration d'une charte destinée à mieux traiter l'image des femmes à l'écran, en collaboration avec des OSC (ATFD, 2020<sup>[12]</sup>). La présence des femmes aux postes de direction au sein des médias reste cependant limitée et il est encore fréquent de voir des femmes représentées à l'écran dans des rôles traditionnels.<sup>5</sup>

En outre, les entretiens menés<sup>6</sup> ont mis en avant le problème du discours de haine et du harcèlement en ligne, qui vise particulièrement les femmes activistes et militantes. Plusieurs des personnes interrogées ont ainsi évoqué des femmes activistes ayant fait l'objet de menaces et d'intimidations, y compris parfois par des membres des syndicats des forces de sécurité. La plateforme de sensibilisation [www.contre-violences-femmes-tunisie.com](http://www.contre-violences-femmes-tunisie.com), citée précédemment, évoque quant à elle le chiffre de quatre femmes sur cinq victimes de violences sur les réseaux sociaux en 2020 (Ministère de la Femme, de la Famille, de l'Enfance et des Seniors, s.d.<sup>[18]</sup>). Ces femmes préfèrent souvent ne pas porter plainte car elles craignent que cela n'aboutisse à rien et que leurs harceleurs restent impunis.<sup>7</sup> Dans le même temps, les associations féministes interrogées dans le cadre de ce scan n'ont cependant cité aucun obstacle particulier auquel elles seraient confrontées dans l'exercice de leurs activités, et bien que certaines craignent un contexte

de moins en moins favorable au monde associatif dans sa globalité, il ne semble pas qu'elles soient ciblées en tant qu'associations de femmes.

Cette brève analyse montre que le « féminisme » d'État, qui a permis de grandes avancées, a aussi des limites. La faible présence des femmes au Parlement en est un bon exemple, malgré le principe de parité inscrit dans la Constitution et le Code électoral de 2014. Il est ainsi nécessaire de continuer le travail de sensibilisation et de remise en cause des héritages culturels, qui tendent à assigner aux femmes un rôle essentiellement dans la sphère familiale.

### 7.3. Les minorités ethniques et raciales

Il n'existe pas de statistiques officielles sur le nombre de Tunisiens noirs, mais la plupart des estimations évoquent des chiffres proches de 10 à 15 % de la population, concentrés en particulier dans les régions du sud (Mazzei, 2015<sup>[22]</sup>). L'histoire des communautés noires en Afrique du Nord trouve ses racines dans le commerce des esclaves, et bien que l'esclavage en Tunisie ait été aboli en 1846 (premier pays arabe à le bannir, bien avant d'autres pays du monde, y compris les États-Unis d'Amérique), les Tunisiens noirs continuent à être victimes de discrimination, la situation ne s'étant que partiellement améliorée après 2011 (Quattrini, 2018<sup>[23]</sup>).

Plusieurs d'entre eux se disent victimes de formes plus ou moins ouvertes de racisme – par le verbe, mais aussi dans le milieu professionnel, scolaire ou dans les médias – et se trouvent souvent dans des situations de pauvreté et de précarité socioéconomique (Quattrini, 2018<sup>[23]</sup>). Les activistes interrogés dans le cadre de ce scan font également état de la faible représentation des personnes noires dans le monde académique, parmi les professions libérales, les imams et bien d'autres catégories clés, avec la possible exception du milieu artistique.<sup>8</sup>

Une étude réalisée par la HAICA sur une période de deux semaines évoque en outre le discours raciste dans les médias audiovisuels : du 31 janvier au 8 février 2015, correspondant à l'élimination de la Tunisie de la Coupe d'Afrique des nations, et du 25 décembre 2016 au 2 janvier 2017, faisant suite à l'agression de trois étudiants originaires d'Afrique subsaharienne dans le centre-ville de Tunis. Dans le cadre de cette enquête portant sur dix chaînes de télévision publiques et privées ainsi que sur onze chaînes de radio, la HAICA a recensé 83 discours racistes, dont les auteurs étaient dans 82.19 % des cas des professionnels des médias (Hammami, 2018<sup>[24]</sup>).

Dans ce contexte, les Tunisiens noirs semblent avoir du mal à participer à la vie publique, aussi bien au niveau individuel que par le biais d'associations. Une étude de 2017 de M'nemty, une importante association antiraciste en Tunisie qui lutte contre les discriminations, a confirmé que ces citoyens sont réticents à participer à la vie civique, politique et culturelle : 68 % des enquêtés n'ont jamais participé à la vie politique, 58 % n'ont jamais participé à une manifestation et 80 % n'ont jamais contacté une radio ou une télévision, alors que 92 % déclaraient ne pas avoir d'information concernant les élections municipales prévues pour l'année suivante (M'nemty, 2017<sup>[25]</sup>). D'ailleurs, aucun maire ni gouverneur n'est noir, et c'était le cas d'une seule députée élue en 2019 sur 217 (Rouine et King, 2021<sup>[26]</sup>).

Pour pallier cette situation, et répondant à l'appel de la société civile, la Tunisie a adopté la loi organique n° 2018-50 du 23 octobre 2018, relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (République tunisienne, 2018<sup>[27]</sup>). Cette loi, la première dans le monde arabe pénalisant la discrimination raciale, peut aussi être considérée comme une réponse aux problèmes générés par la construction de la « tunisianité » par le régime postcolonial d'Habib Bourguiba qui, imposant une « identité arabo-musulmane sunnite construite par l'État », rejetait toute autre identité, qu'elle soit raciale ou religieuse, et donc toute possibilité de débats autour de ces problématiques (Fassatoui, 2021<sup>[28]</sup>).

Ce texte pionnier définit la discrimination raciale de manière claire et complète (article 2), prévoit des peines pour les auteurs (doublées dans des cas aggravants, par exemple si la victime est en état de vulnérabilité, ou en cas d'incitation à la haine – chapitre IV) et une procédure à la disposition des victimes

pour porter plainte auprès de la justice (article 6) (République tunisienne, 2018<sup>[27]</sup>). La loi impose également à l'État de mettre en place des politiques et des initiatives pour prévenir la discrimination et diffuser la culture de l'égalité (articles 3 et 4). Cette loi répond ainsi à un vide juridique, qui ne permettait auparavant pas aux victimes de porter plainte pour discrimination, injure ou agression à caractère raciste, et représente en cela une avancée importante vers la reconnaissance de ces crimes.

La loi organique prévoit également la mise en place d'une Commission nationale de lutte contre la discrimination raciale (article 11), ayant pour mission la collecte et le suivi des différentes données, ainsi que la conception et la proposition de stratégies et de politiques publiques à même d'éliminer toutes les formes de discrimination raciale. Le décret n° 2021-203 instituant cette commission a été adopté le 7 avril 2021, soit près de deux ans et demi après l'adoption de la loi (Présidence du gouvernement, 2021<sup>[29]</sup>). Parmi les 26 membres – dont des représentants de différents ministères et instances indépendantes –, la commission doit comprendre 5 représentants de la société civile. Si la présence d'OSC, sélectionnées en fonction de leur activisme sur la question de la discrimination raciale, est une disposition positive, les entretiens<sup>9</sup> ont mis en avant, comme pour d'autres instances et commissions indépendantes, la surreprésentation des différents ministères au sein de cette commission.

Le bilan concernant la mise en œuvre et l'efficacité de cette loi novatrice fait l'objet de débats. Quelques victimes de discrimination raciale ont pu saisir la justice et obtenir des jugements de réparation, et en octobre 2020, le tribunal de première instance de la ville de Médenine a rendu un jugement historique autorisant la suppression de la mention discriminante « *atig* » (« libéré », qui renvoyait à un statut hérité d'esclave affranchi) du nom d'un citoyen tunisien (Fassatoui, 2021<sup>[28]</sup>).

Des défis demeurent néanmoins, notamment concernant les dispositions de la loi relatives à la prévention de la discrimination – telles que la mise en place de stratégies nationales, de programmes de sensibilisation et de formation contre toutes les formes de discrimination raciale dans les établissements publics –, qui doivent encore voir le jour. Certains militants de la première heure, entendus dans le cadre de cette étude, ont émis des critiques quant à la mise en œuvre de cette loi, évoquant notamment le fait que davantage d'outils devraient être mis en place à cet effet. Ils indiquent également que les registres prévus par la loi et sur lesquels doivent être inscrites les plaintes devraient être créés, et que certains jugements ne satisfont pas les victimes. Ils craignent également que les membres de la Commission nationale ne soient choisis par le gouvernement sans consultation. La tenue, en septembre 2021, des premières formations des juges et magistrats autour de la loi 50, mise en place par le ministère de la Justice en coopération avec l'association M'nemty, est cependant une avancée positive.<sup>10\*</sup> La Tunisie pourrait par ailleurs s'inspirer d'une bonne pratique de la Roumanie pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie d'inclusion des communautés marginalisées (voir Encadré 7.1).

### Encadré 7.1. Une stratégie d'inclusion des communautés Rom 2022-2027 en Roumanie

En avril 2022, le gouvernement de Roumanie a adopté une Stratégie pour l'inclusion des citoyens roumains appartenant à la minorité Rom pour la période de 2022-2027. Cette stratégie pose un diagnostic et définit cinq domaines prioritaires : (1) les infrastructures, (2) le logement, (3) l'éducation, (4) l'emploi, et (5) la santé. De plus, cette stratégie souligne que le développement, la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et la revue des politiques et programmes publics ayant un impact sur la communauté Rom seront effectués avec l'implication active de représentants de cette communauté, tout en adoptant une approche interculturelle tenant également compte de l'importance d'une sensibilité au genre.

Source : Gouvernement de Roumanie (2022<sup>[30]</sup>), *Strategia din 28 aprilie 2022 Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2022-2027*, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/255081>.

Concernant le droit à la liberté d'association, l'association M'nemty existe légalement et peut opérer librement, bien qu'elle souffre de moyens limités, se sente parfois ignorée par les autorités publiques et indique que son processus d'enregistrement en 2013 avait pris sept mois.<sup>11</sup> Un autre collectif, ANBAR, qui se définit comme un mouvement de femmes noires tunisiennes, a été lancé en 2020 et aborde la question du racisme du point de vue du genre (Ksiksi, 2021<sup>[31]</sup>). Les militants font cependant état de la faible présence de noirs dans les autres associations, OSC et syndicats.

Quant à l'accès aux médias, les Tunisiens noirs pourraient être plus représentés dans les séries télévisées ou dans le monde journalistique, et le sujet de la discrimination raciale pourrait davantage être pris en considération, ce qui pousse certains membres de la communauté à dire que les médias parlent des noirs seulement quand ils sont victimes d'un événement tragique de discrimination.<sup>12</sup>

Pour ce qui est des migrants d'Afrique subsaharienne, en plus de faire face au racisme au même titre que les Tunisiens noirs, ils sont vulnérables à d'autres formes de discrimination et à des difficultés liées à leur nationalité, leur langue, leur culture et aux formalités administratives. L'Enquête nationale sur la migration internationale réalisée en 2021 par l'Institut National de la Statistique (INS), en collaboration avec l'Observatoire National de la Migration (ONM), fait état de 21 466 résidents étrangers originaires d'Afrique subsaharienne (Institut National de la Statistique, 2021<sup>[32]</sup>). Selon le rapport d'activité d'une association d'accueil et d'accompagnement des migrants, 93 % des migrants accompagnés en 2019 – dont 71 % ne disposaient pas de titre de séjour – étaient d'origine subsaharienne, ce qui témoigne de la précarité de leur situation (Terre d'Asile Tunisie, 2019<sup>[33]</sup>). En outre, en 2017, les migrants subsahariens ne représentaient que 4 % du nombre total de travailleurs étrangers ayant obtenu un permis de travail dans le pays (Ben Sedrine, 2018<sup>[34]</sup>).

Les Subsahariens sont souvent labélisés sous le terme générique d'« Africains », sans spécification de leur pays d'origine et, implicitement, en niant que la Tunisie est aussi un pays africain (FTDES, 2020<sup>[35]</sup>). Dans le cadre d'une étude menée en 2020 par le FTDES, plus de la moitié des personnes interrogées ont déclaré avoir été victimes d'attaques racistes, presque toutes dans l'espace public. Si environ 10 % d'entre elles ont porté plainte, aucune n'a reçu de suite (FTDES, 2020<sup>[35]</sup>).

D'un côté plus positif, il existe plusieurs associations actives de migrants subsahariens, notamment formées par des étudiants<sup>13</sup> ou des ressortissants d'un même pays. Elles sont libres d'opérer et d'organiser un large éventail d'activités, y compris parfois des manifestations publiques visant à alerter l'opinion publique tunisienne, les médias et les responsables politiques sur la condition des migrants subsahariens en Tunisie et certains des abus dont ils sont victimes (Geisser, 2019<sup>[36]</sup>).

Le cas des Amazighs, population autochtone d'Afrique du Nord – aussi connus comme les Berbères – est en partie différent. Ils ont été « assimilés » depuis des siècles et il est moins évident de les identifier ou de s'identifier comme tels. Les estimations du nombre de personnes parlant le tamazight – ou berbère – en Tunisie varient entre 10 %, selon l'OSC Congrès mondial amazigh, et 2 %, selon d'autres sources (Attia, 2018<sup>[37]</sup>). La plupart des Tunisiens partageant des origines amazighes ne connaissent pas ou ne revendiquent cependant pas ces origines (Congrès Mondial Amazigh, 2021<sup>[38]</sup> ; Attia, 2018<sup>[37]</sup>). L'UNESCO évoque quant à elle environ 10 000 locuteurs (Minority Rights Group International, 2021<sup>[39]</sup>).

Les personnes s'identifiant comme Amazighs, ethniquement et culturellement, sont confrontées au fait que leur langue n'est pas reconnue comme langue officielle – et n'est donc ni enseignée à l'école ni promue – et à la marginalisation de leur culture. La loi n° 2018-50 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a cependant pu aboutir à la circulaire n° 13 du 15 juillet 2020 du ministère des Affaires locales, abolissant la circulaire de 1965 qui obligeait à inscrire seulement des noms arabes dans les registres de l'état civil, et donnant ainsi la possibilité aux parents amazighs d'enregistrer leurs enfants avec des noms traditionnels autochtones (La Presse, 2020<sup>[40]</sup>).

En termes de participation publique, un mouvement politique amazigh a été lancé en 2018. Il n'a cependant pu ni s'enregistrer ni présenter de candidat aux élections (Tunisie Amazigh, 2019<sup>[41]</sup>). La cause

amazighe a néanmoins pu trouver de la visibilité au sein de la société civile. La révolution de 2011 a ainsi permis de considérablement élargir l'espace disponible pour la communauté amazighe, permettant aux militants et activistes de s'exprimer librement et publiquement sur les problématiques touchant la communauté. Selon l'organisation Minority Rights, il existe à présent près de 13 associations amazighes, toutes créées après la révolution, à l'instar de l'Association tunisienne de la culture amazighe (ATCA), créée en 2011 (Minority Rights Group International, 2021<sup>[39]</sup>).

#### 7.4. Les personnes LGBTI

Les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transsexuelles et intersexuelles (LGBTI) sont extrêmement vulnérables aux discriminations. Parmi les 651 cas de discrimination documentés par les Points anti-discrimination (PAD) et l'Observatoire pour la défense du droit à la différence (O3DT) entre janvier et décembre 2020, près de la moitié des cas (326) ont ciblé les personnes LGBTI et étaient fondés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles (Bouhafs, 2021<sup>[42]</sup>). D'après le rapport annuel d'Amnesty International publié en avril 2021, l'association tunisienne DAMJ a rapporté que 15 hommes et une femme ont été condamnés entre janvier et octobre 2020 pour homosexualité au titre de l'article 230 du Code pénal (Amnesty International, 2021<sup>[43]</sup>). En 2018, le Collectif civil pour les libertés individuelles a dénombré 120 procès pour homosexualité (Collectif civil pour les libertés individuelles, 2019<sup>[44]</sup>).

Une des principales raisons de la vulnérabilité des personnes LGBTI en Tunisie réside dans la pénalisation des relations sexuelles entre individus consentants du même sexe, au titre de l'article 230 du Code pénal (République tunisienne, 1913<sup>[45]</sup>). Cet article, dans sa version française, stipule que « la sodomie, si elle ne rentre dans aucun des cas prévus aux articles précédents, est punie de l'emprisonnement pendant trois ans », alors que la version arabe parle d'« homosexualité féminine et masculine » (République tunisienne, 1913<sup>[45]</sup>). Puisque c'est le texte arabe qui fait foi devant la loi, il en découle que la loi tunisienne criminalise les deux types d'homosexualité.<sup>14</sup> Selon l'OCDE, parmi les lois qui favorisent l'intégration des personnes LGBTI, figure en premier lieu la dépénalisation des rapports homosexuels consentis ; tous les pays de l'OCDE ont dépénalisé les rapports sexuels entre personnes de même sexe consentantes (OCDE, 2020<sup>[46]</sup>). En outre, les articles 226 et 226 bis du même Code pénal tunisien, qui punissent « l'outrage à la pudeur » et « l'atteinte aux bonnes mœurs ou à la morale publique » (République tunisienne, 1913<sup>[45]</sup>), seraient utilisés par certains agents des forces de l'ordre pour arrêter ou intimider les personnes non hétérosexuelles et n'ayant pas une identité de genre traditionnelle, parfois uniquement en fonction de leur apparence (Minority Rights Group International, 2020<sup>[47]</sup>).

Les OSC de défense des droits des personnes LGBTI témoignent de cas de discrimination en milieu scolaire, sur le lieu de travail, au sein de la famille et dans les médias ; elles ont aussi documenté des cas de violences policières et la persistance des tests anaux, une pratique qui, d'après l'Expert indépendant sur la protection contre la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, est « en violation des textes internationaux relatifs à la prévention de la torture et en complète inadéquation avec les données scientifiques sur la valeur probante de ce test et l'impact négatif sur les personnes qui y sont soumises » (Minority Rights Group International, 2020<sup>[47]</sup> ; Madrigal-Borloz, 2021<sup>[48]</sup>).<sup>15</sup> Certains cas ont été largement relayés dans les médias, comme celui de l'activiste Rania H., mais les associations LGBTI en connaîtraient de nombreux autres (Tunisie numérique, 2021<sup>[49]</sup> ; Inkyfada, 2021<sup>[50]</sup>).

Cette situation de vulnérabilité extrême se traduit par une difficulté à jouir des possibilités et des droits offerts par l'espace civique. Concernant la liberté d'expression et l'accès aux médias, les militants LGBTI, et parfois de simples citoyens non hétérosexuels, feraient l'objet d'insultes allant jusqu'aux menaces de mort, tant dans la rue que – en particulier – sur les réseaux sociaux. Les associations militantes indiquent que l'État pourrait davantage les protéger et aussi qu'il y aurait parfois, parmi les auteurs de ces actes,

des agents des forces de sécurité, qui devraient au contraire protéger tout citoyen.<sup>16</sup> Les militants pointent notamment du doigt certains syndicats de police, sans vouloir pour autant généraliser. À titre d'exemple, au cours des protestations au début de l'année 2021, l'association DAMJ a recensé quelque 120 publications incitant à la haine envers les personnes de la communauté LGBTI sur les pages Facebook des syndicats de police : ces derniers auraient divulgué l'identité des personnes en publiant leur photo ou leur adresse, ce à quoi s'ajouteraient des cas d'« *outing* » forcé par des policiers se rendant directement au domicile des personnes visées pour révéler, à leur insu, leur orientation sexuelle à leur famille (Inkyfada, 2021<sup>[50]</sup>). Des activistes consultés dans le cadre de ce scan soulignent cependant qu'il s'agit d'après eux de l'initiative de certains policiers et pas nécessairement d'ordres formels provenant de la Direction de la police.<sup>17</sup>

La question des associations LGBTI est particulièrement intéressante. En premier lieu, il en existe plusieurs, elles sont régulièrement enregistrées, et elles peuvent opérer au grand jour et organiser des activités publiques, ce qui est loin d'être le cas dans les autres pays de la région MENA et dans bien d'autres.

Avant 2011, la question des droits des personnes LGBTI était abordée de manière indirecte et sous plusieurs angles, notamment celui des droits reproductifs et sexuels – une cause portée courageusement par des associations féministes –, mais aussi de la santé sexuelle et de la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles (Limam, 2017<sup>[51]</sup>). Bien que l'activisme sur ces thématiques ne soit pas né en 2011, la fin du régime de Ben Ali a aidé ces militants à exercer leurs activités de manière plus ouverte, grâce au cadre légal propice à la création d'associations et au contexte plus large de transition démocratique.

Trois de ces associations – Mawjoudine, Chouf et Shams – ont été créées dans le cadre du décret-loi n° 2011-88 (analysé dans le chapitre 5), alors qu'une autre OSC bien connue – DAMJ – a été créée le 19 août 2011 dans le cadre de la loi n° 59-164 du 7 novembre 1959, ensuite abrogée par ce décret-loi (Limam, 2017<sup>[51]</sup>). Bien que l'engagement pour la défense des droits humains des personnes LGBTI soit la raison d'être de ces associations, la plupart n'affichent pas explicitement dans leurs statuts l'identité LGBTI, mettant plutôt en avant des concepts universels, tels que la protection des droits humains, la promotion de l'égalité et la non-discrimination : selon certains représentants de ces associations, les autorités leur auraient fait comprendre que cela faciliterait le processus d'enregistrement.

Les associations LGBTI en Tunisie représentent « un activisme jeune, instruit, innovant, pragmatique et peu enclin à la hiérarchie » (Limam, 2017<sup>[51]</sup>). Elles sont concentrées essentiellement dans la capitale et d'autres villes principales, mais avec une certaine diffusion territoriale grâce aux réseaux sociaux, et une structure qui repose beaucoup sur les volontaires. Leurs activités principales relèvent de la sensibilisation et du plaidoyer, d'un côté, et sont focalisées sur l'assistance aux victimes de harcèlement et violences, de l'autre (Limam, 2017<sup>[51]</sup>).<sup>18</sup> Malgré les nombreux défis demeurant pour la pleine consécration des droits des personnes de la communauté LGBTI, les entretiens menés<sup>19</sup> ont mis en avant certaines avancées importantes grâce à ce travail de plaidoyer, notamment la diffusion croissante auprès des médias, des acteurs politiques et du public en général des terminologies utilisées par les personnes LGBTI pour se désigner, en lieu et place des expressions insultantes et dégradantes longtemps en usage.

Ces associations jouissent d'une liberté « légale » d'opérer et aussi d'une relative liberté dans les faits. Certaines associations ont des relations avec les autorités publiques et sont par exemple consultées par le ministère des Affaires étrangères dans le cadre des rapports périodiques sur les droits humains. Pourtant, les témoignages collectés pour ce scan semblent confirmer que ces OSC rencontrent encore des difficultés, comme des longueurs lors du processus d'enregistrement (voir le cas de l'association Shams, Encadré 5.2 du chapitre 5) et parfois un manque de réactivité face à certaines de leurs déclarations de manifestations ou de réunions publiques. Plus généralement, leurs représentants font savoir que l'activisme LGBTI reste une activité risquée en Tunisie, car il expose les militants à des stigmatisations, des insultes, du harcèlement, des menaces et parfois de la violence, tant dans la rue que

sur les réseaux sociaux. En octobre 2021, le président de l'association DAMJ a par exemple été victime d'une violente agression imputée à des agents des forces de l'ordre, un incident qui a suscité l'indignation d'une grande partie des organisations de défense des droits humains et a donné lieu à une saisine de plusieurs des procédures spéciales des Nations Unies (L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme et DAMJ, 2021<sup>[52]</sup>).<sup>20</sup>

Il ressort ainsi de ces différents éléments que cet activisme serait plus toléré que promu et défendu par l'État, sans pour autant nier que, dans sa globalité, le contexte est moins hostile aujourd'hui qu'il ne l'était avant 2011. Cela concerne aussi bien la question de la sensibilisation et de la prise de conscience des problématiques des citoyens LGBTI, que la possibilité de porter plainte contre les harceleurs, y compris des agents des forces de sécurité, qui est un outil important pour lutter progressivement contre l'impunité. Afin de renforcer son engagement dans la lutte contre les discriminations et la protection des minorités et groupes vulnérables, le gouvernement tunisien pourrait s'inspirer d'une initiative mise en place par l'Italie (voir Encadré 7.2).

### **Encadré 7.2. Un comité consultatif permanent pour la promotion et la protection des droits des personnes LGBTI en Italie**

Dans un effort pour renforcer la lutte contre l'homophobie et les discriminations et atteintes visant les personnes de la communauté LGBTI, l'**Italie** a créé par décret, le 13 mai 2020, un comité consultatif permanent pour la promotion des droits et la protection des personnes LGBTI, composé de 65 OSC et présidé par le ministre de l'Égalité des chances et de la Famille. Dans le même élan, des initiatives similaires ont par la suite été mises en place au niveau local, notamment en Toscane, région qui a lancé en août 2021 un appel à manifestation d'intérêt pour les associations.

Source : Ministère italien de l'Égalité des chances et de la Famille, <https://www.unar.it/portale/-/costituzione-del-tavolo-di-consultazione-permanente-per-la-promozione-dei-diritti-e-la-tutela-delle-persone-lgbt>.

## **7.5. Les minorités religieuses**

Sans vouloir entrer dans des détails qui dépasseraient l'objet de ce scan, il est pertinent de relever que la Tunisie a une histoire de reconnaissance d'égalité de tous les citoyens, sans distinction de religion, confirmée par la Constitution de 2014. Non seulement cette dernière reconnaît la liberté de religion, mais elle va plus loin, en affirmant « la neutralité des mosquées et des lieux de culte » et en engageant l'État à « diffuser les valeurs de modération et de tolérance », ainsi qu'à empêcher les accusations d'apostasie et l'incitation à la haine (article 6) (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>).

Dans le même temps, l'article 1<sup>er</sup> définit la Tunisie comme un État libre, indépendant et souverain, dont l'islam est la religion (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>). Si cette formulation peut être interprétée comme l'islam étant la religion du peuple tunisien et non de l'État, et que dans les faits la religion n'est jamais citée comme légitimation du pouvoir, il reste vrai que la Tunisie est généralement considérée comme « un pays musulman », avec des estimations de 98 % à 99 % de musulmans (US Department of State, 2020<sup>[53]</sup>).

La conversion n'est pas criminalisée dans le cadre légal, mais reste un sujet tabou et, selon plusieurs témoignages, les convertis préféreraient rester discrets (Minority Rights Group International, 2020<sup>[47]</sup> ; Sihem Hassaini, 2017<sup>[54]</sup>). Une circulaire qui interdisait aux femmes musulmanes d'épouser des hommes non musulmans a été abolie en 2017, marquant un progrès important vers la non-discrimination, malgré le fait que quelques fonctionnaires rechigneraient à appliquer ce nouveau cadre (Kapitalis, 2018<sup>[55]</sup> ; Webdo, 2020<sup>[56]</sup>).

Alors que le droit à la liberté de religion ou de conviction est garanti par l'article 6 de la Constitution de 2014 (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>), dans la pratique, ce sont essentiellement les communautés chrétiennes et juives qui sont reconnues. En particulier pour ce qui est de la communauté juive, ses membres étaient estimés à environ 100 000 avant la Seconde Guerre mondiale, pour diminuer par la suite et atteindre environ 1 500 à 2 000 personnes aujourd'hui, essentiellement sur l'île de Djerba et dans la capitale (Minority Rights Group International, 2021<sup>[57]</sup>). Si cette communauté est globalement à l'abri de toute persécution, certains de ses membres mettent en avant des cas de discrimination indirecte (Minority Rights Group International, 2021<sup>[57]</sup>), sans compter quelques attaques, telles que l'attaque à la synagogue de Djerba en 2002, une île pourtant réputée pour sa tradition de coexistence pacifique des religions au cours des siècles. En novembre 2018, la nomination d'un ministre juif, René Trabelsi, a fait la une de l'actualité, cet événement représentant un signe important pour la communauté juive tunisienne, s'agissant seulement du troisième ministre juif depuis l'indépendance.

Quant aux chrétiens, leur présence est essentiellement liée soit aux descendants européens soit aux migrants de l'Afrique subsaharienne. Le ministère des Affaires religieuses estime à environ 30 000 le nombre de chrétiens en Tunisie, dont 7 000 seraient de nationalité tunisienne selon les estimations de la communauté chrétienne (US Department of State, 2020<sup>[53]</sup>). En tant que minorité religieuse, leur condition est relativement bonne. C'est ce que démontre par exemple la reprise récente de la tenue de la procession annuelle de la « Madone de Trapani » à La Goulette, village de la banlieue de la capitale caractérisé par la présence traditionnelle d'une communauté italienne, et spécifiquement sicilienne, de religion catholique (La Presse, 2019<sup>[58]</sup>). L'Église catholique a même obtenu une reconnaissance officielle à travers un concordat (*modus vivendi*) de 1964 (US Department of State, 2020<sup>[53]</sup>). Si les migrants subsahariens sont en revanche souvent victimes de discrimination, et parfois de cas de violences, c'est davantage lié à leur origine nationale, ethnique et raciale qu'à leur religion (voir Section 7.2).

Il existe par exemple une minorité religieuse autre que les juifs et les chrétiens, donc non reconnue dans la pratique par l'État tunisien. Il s'agit de la communauté baha'i, une foi introduite en Tunisie il y a tout juste un siècle, en 1921. Après 2011, cette communauté, pour laquelle il n'existe pas d'estimations fiables quant au nombre de ses membres, a vu une relative amélioration de sa situation. Ses membres sont globalement bien intégrés dans la société, ses représentants ayant même participé à plusieurs échanges sur la Constitution de 2014.<sup>21</sup>

La communauté n'a pourtant pas encore obtenu une reconnaissance officielle en tant que communauté religieuse ou association. Certains de ses représentants ont en effet déposé un dossier de création d'association en 2013, mais la constitution de l'association n'a pas été publiée au JORT. Ils ont porté plainte en justice et gagné en première instance en 2020, la justice reconnaissant leur droit de se constituer en association et se plaçant ainsi comme garante de la liberté d'association reconnue dans la Constitution de 2014. La Présidence du gouvernement a cependant interjeté appel, avançant notamment l'aspect « discriminatoire » d'une association fondée sur la religion (Business News, 2021<sup>[59]</sup>). Dans le dossier d'appel, les représentants de la communauté auraient lu des considérations qui ne reposeraient pas sur les dispositions du cadre légal pour l'enregistrement des associations (le décret-loi n° 2011-88, analysé dans le chapitre 5), mais qui auraient plutôt un caractère religieux, notamment un avis du mufti de Tunis et une fatwa de l'Académie internationale du Fiqh islamique – des institutions qui ne jouent aucun rôle dans l'établissement d'une association selon le décret-loi n° 2011-88 –, ou encore des accusations d'apostasie (interdites par l'article 6 de la Constitution). Les représentants baha'is ont donc déposé une plainte auprès du tribunal de première instance de Tunis contre le gouvernement pour ces propos (Business News, 2021<sup>[59]</sup>).

Les baha'is ont été épaulés par des associations des droits de l'homme, ainsi que par des parlementaires et des fonctionnaires du gouvernement à titre individuel, mais n'ont pas encore pu obtenir leur reconnaissance en tant qu'association. Ils ne peuvent d'ailleurs pas non plus enregistrer officiellement de centre de prière ou de cimetière, et craignent que l'« élan » de l'après-révolution vers plus d'inclusion ne se soit progressivement éteint.<sup>22</sup>

Le cas de la communauté baha'i, bien que très spécifique, semble confirmer les tensions entre, d'un côté, un cadre légal souvent propice à l'espace civique (la Constitution de 2014 concernant la liberté religieuse et le décret-loi n° 2011-88 sur les associations), une grande liberté d'expression permettant un plaidoyer public, l'existence de mécanismes de recours et une justice à même de juger en faveur d'un groupe de citoyens contre le gouvernement ; et, d'un autre côté, la persistance d'approches, de valeurs et de réflexes (et parfois de textes, comme dans le cas de certains articles du Code pénal) qui ne sont pas en ligne avec l'esprit et la lettre de ce cadre légal progressiste.

## 7.6. Les personnes handicapées

Le nombre de personnes vivant avec un handicap en Tunisie n'est pas clairement établi. Si le recensement national de 2014 fait état de 2.3 % de la population, l'Organisation mondiale de la santé estime que 15 % de la population mondiale a une forme de handicap. Le ministère des Affaires sociales a quant à lui distribué environ 340 000 « cartes de handicap », tenant compte du fait que toutes les personnes y ayant droit n'en font pas forcément la demande (IFES, 2018<sup>[60]</sup> ; Arab Reform Initiative, 2018<sup>[61]</sup>).

L'article 48 de la Constitution de 2014 protège les personnes handicapées contre toute forme de discrimination et engage l'État à œuvrer pour leur pleine intégration (République tunisienne, 2014<sup>[4]</sup>). Votée avant la Constitution, la loi d'orientation n° 2005-83 fournit déjà un cadre légal assez large pour la protection des droits, la promotion et la défense de ces personnes, ainsi que de leurs associations (République tunisienne, 2005<sup>[62]</sup>).

Les PAD et l'O3DT ont enregistré 13 cas de discrimination liée au handicap de janvier à décembre 2020 (soit environ 2 % du total des cas de discrimination sur cette période) (Bouhafs, 2021<sup>[42]</sup>). Au-delà des cas de discrimination, des analyses relèvent que les personnes handicapées se sentent souvent exclues de la participation publique en raison, entre autres, des problèmes d'accès aux espaces publics, du manque de sensibilité des partis et leaders politiques à leurs besoins, et des difficultés d'accès aux informations publiques (IFES, 2018<sup>[60]</sup>).

Parmi les bonnes pratiques, il faut citer les efforts pour favoriser la participation aux élections des personnes handicapées. La loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums, prévoit explicitement le droit de vote pour les personnes handicapées, ainsi que des mesures pour faciliter l'exercice de ce droit (articles 131-132) (République tunisienne, 2014<sup>[14]</sup>). Bien que leur portée soit limitée par l'obligation de présenter une carte de handicap le jour du scrutin, ces mesures restent une bonne pratique, de même que les efforts de l'ISIE pour sensibiliser les électeurs et disséminer les informations relatives aux élections en braille, en langue des signes et autres formats accessibles (IFES, 2018<sup>[60]</sup> ; Arab Reform Initiative, 2018<sup>[61]</sup> ; OTDDPH, 2017<sup>[63]</sup>). En outre, la loi électorale de 2014 impose d'inclure dans chaque liste candidate, pour les élections municipales et régionales, au moins un candidat porteur d'un handicap physique (République tunisienne, 2014<sup>[14]</sup>).<sup>23</sup> Il existe aussi en Tunisie des associations promouvant les droits de ces citoyens, notamment l'Organisation tunisienne de défense des droits des personnes handicapées (OTDDPH), confirmant la vitalité et la diversité de la société civile tunisienne.

Pour aller plus loin dans la garantie d'un accès égal aux opportunités de participation à la vie de la société, la Tunisie pourrait s'inspirer d'une bonne pratique mise en place par le Canada, qui a élaboré en 2019 une loi sur l'accessibilité avec une approche participative afin d'appréhender au mieux les obstacles rencontrés par les personnes en situation de handicap et d'y apporter des solutions adéquates (voir Encadré 7.3).

### Encadré 7.3. Consultations publiques dans le cadre de la *Loi sur l'accessibilité au Canada*

Au Canada, la *Loi sur l'accessibilité* de 2019 a pour but de promouvoir un « Canada sans barrière » par l'identification, la suppression et la prévention des obstacles qui entravent la participation pleine et égale à la société des personnes en situation de handicap. L'approche adoptée couvre ce qui est « physique, architectural, technologique ou comportemental, tout ce qui est basé sur l'information ou les communications ou tout ce qui est le résultat d'une politique ou d'une pratique » (Parlement du Canada, 2019<sup>[64]</sup>). Cette loi s'est appuyée sur une consultation publique à grande échelle, durant 9 mois. Elle a permis d'identifier des domaines prioritaires afin de proposer des éléments de réponses sur le but de la nouvelle loi, les obstacles à l'accessibilité que celle-ci devait inclure, ainsi que d'autres mesures à mettre en œuvre pour accroître l'accessibilité et l'inclusion. Plus de 6 000 Canadiens ont participé aux réunions, aussi bien en ligne qu'hors ligne. Une large représentation de la population canadienne a ainsi été assurée, y compris des femmes (69 %), des populations rurales (14 %) comme urbaines (84 %), des membres de minorités visibles (15 %) et autochtones (4 %) et des personnes en situation de handicap (52 %). Ces événements ont été rendus accessibles à travers le sous-titrage en temps réel en anglais et en français, mais aussi grâce à l'utilisation de l'American Sign Language, de la Langue des signes québécoise et de la langue des signes inuit.

Dans le cadre de la consultation, plus de 4 300 personnes ont répondu aux questions en ligne et plus de 200 personnes ont communiqué leurs idées par lettre, e-mail, vidéo et téléphone. Près de 90 rapports ont également été soumis par des organismes représentant des personnes en situation de handicap, des syndicats et des entreprises. 18 séances publiques ont eu lieu ; le Premier ministre a participé à l'une d'elles et répondu aux questions des participants. En outre, plus de 110 experts ont participé à des tables rondes, sur plusieurs thèmes, y compris sur des questions d'accessibilité à tous les citoyens, quelle que soit leur situation, des espaces publics et des moyens de transport, ou encore des services publics en ligne et hors ligne.

Source : Cazenave et Bellantoni (2022<sup>[65]</sup>), "Communication publique accessible et inclusive : Panorama de pratiques de pays de l'OCDE", OECD, No. 54, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0f2386e1-fr> ; Gouvernement du Canada (2022<sup>[66]</sup>), *Élaborer une loi fédérale sur l'accessibilité : ce que nous avons appris*,

<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/canada-accessible/rapports/consultations-ce-que-nous-avons-appris.html> ; Parlement du Canada (2019<sup>[64]</sup>), *Accessible Canada Act*, <https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-81/royal-assent>.

Enfin, pour l'ensemble des groupes concernés par l'analyse proposée dans ce chapitre, l'élaboration de politiques publiques et de programme adaptés doit être fondée sur des données probantes, permettant ainsi de poser un diagnostic plus précis des réalités et défis rencontrés et d'y apporter des solutions adéquates. Dans cette optique, suite à la crise causée par la pandémie de COVID-19, le Canada a renforcé la production de statistiques et données désagrégées pour mieux appréhender l'impact de la crise sur les différentes catégories de populations (voir Encadré 7.4).

### Encadré 7.4. Des statistiques relatives au genre, à la diversité et à l'inclusion au Canada

Le COVID-19 a eu un impact sans précédent sur les citoyens, et en particulier sur les catégories de populations les plus vulnérables. Pour mieux comprendre cet impact, Statistique Canada a amélioré les instruments d'enquête de « crowdsourcing » (approche participative, faisant appel à une grande communauté d'utilisateurs pour recueillir des renseignements) afin de recueillir des données désagrégées sur les populations vulnérables - y compris les migrants, les personnes autochtones, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap et les groupes de minorités visibles (Statistiques Canada, 2021<sup>[67]</sup>). La plateforme permet au public de trouver plus facilement des données désagrégées et intersectionnelles, des productions analytiques et informations liées à ce sujet.

Avant la pandémie de COVID-19, les sources existantes contenant des données désagrégées avaient d'ores et déjà été utilisées de manière innovante pour appréhender la question de l'égalité de genre. Cela inclut par exemple une analyse de la diversité au sein des conseils d'administration et de la propriété des entreprises selon le genre au Canada (Statistiques Canada, 2020<sup>[68]</sup>). Le site internet de Statistique Canada contient également un certain nombre d'articles et d'infographies, dont quatre productions mettant en lumière de nouvelles données désagrégées sur les communautés noires au Canada, publiées pour répondre aux besoins stratégiques clés et pour sensibiliser aux questions liées au genre, à la diversité et à l'inclusion (Statistiques Canada, 2020<sup>[69]</sup>).

Source : OCDE (2022<sup>[70]</sup>), *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda* ; Statistiques Canada (2021<sup>[67]</sup>), *Statistiques sur le genre, la diversité et l'inclusion*, [https://www.statcan.gc.ca/fr/themes-debut/genre\\_diversite\\_et\\_inclusion](https://www.statcan.gc.ca/fr/themes-debut/genre_diversite_et_inclusion) ; Statistiques Canada (2020<sup>[68]</sup>), *Représentation des femmes au sein des conseils d'administration, 2017*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200128/dq200128b-fra.htm> ; Statistiques Canada (2020<sup>[69]</sup>), *Portrait socioéconomique de la population noire au Canada*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200225/dq200225b-fra.htm>.

## 7.7. Recommandations

- Compléter le cadre légal, comprenant déjà la loi n° 2018-50 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, en adoptant une législation complète interdisant toutes les formes de discrimination, y compris la discrimination fondée sur le sexe, l'origine ethnique, la religion, la langue, le statut autochtone, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, conformément aux normes internationales. Mettre en place les outils et les moyens nécessaires pour sa mise en œuvre, y compris des mécanismes de suivi et d'évaluation.
- Poursuivre les réflexions en vue de l'abrogation ou de la modification des articles 226, 226 bis, 230 et 231 du Code pénal, et réviser le Code pénal et le Code de procédures pénales, afin de les harmoniser avec les principes de la Constitution tunisienne et des conventions internationales relatives aux droits humains.
- Appuyer l'opérationnalisation de la Commission nationale de lutte contre la discrimination raciale et étudier la possibilité d'une participation plus équilibrée entre le gouvernement, les institutions publiques et la société civile ; s'assurer que les membres sont sélectionnés de manière transparente et en consultation avec la société civile.
- Favoriser la participation des femmes, des personnes LGBTI, des minorités raciales, ethniques et religieuses, et des personnes en situation de handicap à la vie publique par le biais d'associations, de partis politiques, de syndicats, etc.

- Produire des données désagrégées afin de renforcer l'information et la visibilité sur la discrimination et la marginalisation de certains groupes, et mettre en place des programmes et politiques adaptés.
- Mettre en place des programmes de sensibilisation et de formation des fonctionnaires publics sur les sujets de l'inclusion et de la discrimination, y compris sur les nouveaux cadres légaux protégeant les droits des minorités. En particulier, mettre en place des stratégies nationales, ainsi que des programmes de sensibilisation et de formation contre toutes les formes de discrimination raciale dans les établissements publics, tel que prévu par la loi organique n° 2018-50. Lancer des campagnes d'information pour le grand public sur les droits des minorités, les mécanismes de plainte et de recours, le soutien aux victimes de discrimination, et encourager les dénonciations et dépôts de plaintes.
- Encourager la présence et la visibilité des femmes et des minorités dans les médias, dans le monde académique, parmi les professions libérales, parmi les imams et d'autres catégories clés.
- Continuer les investigations et poursuites de tous les cas de discrimination, y compris les discours de haine, le harcèlement en ligne, et les menaces et intimidations, incluant les violations présumées commises par des éléments des forces de l'ordre ; encourager les victimes à porter plainte et assurer le suivi en justice pour que les enquêtes aboutissent, et ainsi réduire l'impunité.
- Poursuivre les efforts de sensibilisation à l'adresse des juges et des forces de l'ordre sur l'application des dispositions légales de la loi n° 2017-58 relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, la loi organique n° 2018-50 et les autres textes légaux adoptés récemment dans le domaine de l'inclusion et de la lutte contre les discriminations.
- Soutenir la mise en œuvre de mesures favorisant la parité hommes-femmes tant verticale qu'horizontale aux élections.
- S'assurer que l'enregistrement de toutes les associations, indépendamment de leur champ d'action, est géré de manière impartiale et transparente, en ligne avec les dispositions du décret-loi n° 2011-88, et que les associations ont à leur disposition des mécanismes de recours en cas de retard ; poursuivre tout abus éventuel dans le processus d'enregistrement.
- Renforcer l'appui aux groupes vulnérables et aux minorités, ainsi qu'aux associations les représentant, pour faciliter leur implication dans la vie publique. Les autorités pourraient mettre en place des mécanismes institutionnalisés de dialogue permanent avec les organisations défendant les minorités, afin de discuter des sujets sensibles, d'aborder les problèmes et de concevoir des solutions partagées. Le gouvernement pourrait prévoir des outils et mécanismes adaptés, tels que des locaux accessibles à tous pour faciliter l'accès à l'espace public des personnes handicapées et assouplir l'obligation de présenter une carte de handicap pour bénéficier de certaines mesures de soutien. Il est important que les associations défendant les groupes marginalisés et les minorités soient impliquées dans les consultations sur des sujets d'intérêt général en plus des sujets touchant spécifiquement les groupes qu'elles représentent.

## Références

- Amnesty International (2021), *Amnesty International Rapport 2020/21: La situation des droits humains dans le monde.* [43]
- Arab Reform Initiative (2018), *Handicap et citoyenneté dans la Tunisie post-révolutionnaire.* [61]
- ATFD (2021), *L'accès à la justice des femmes victimes de violence : Entraves et défis.* [19]
- ATFD (2020), *Rapport d'examen approfondi de la société civile tunisienne sur la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing.* [12]
- Attia, S. (2018), « Tunisie : Les discriminations envers les Amazighs persistent », *Jeune Afrique.* [37]
- Belkaïd, A. (2019), « Femmes et héritage en Tunisie, l'échec d'une réforme », *Le Monde diplomatique* n° 785, pp. 10-11. [21]
- Ben Sedrine, S. (2018), *Défis à relever pour un accueil décent de la migration subsaharienne en Tunisie.* [34]
- Bouhafs, I. (2021), *Rapport d'analyse de données – Cas de discriminations collectés par les Points Anti-Discrimination et l'observatoire pour la défense du droit à la différence.* [42]
- Business News (2021), « L'Association bahá'íe en Tunisie dépose une plainte contre le gouvernement pour takfirisme ! », *Business News*, <https://www.businessnews.com.tn/lassociation-bahaie-en-tunisie-depose-une-plainte-contre-le-gouvernement-pour-takfirisme,520,106740,3>. [59]
- Business News (2017), « Béji Caïd Essebsi : L'égalité concerne avant tout l'héritage ! », *Business News*, <https://www.businessnews.com.tn/beji-caid-essebsi-egalite-concerne-avant-tout-lheritage,520,74190,3>. [20]
- Cazenave, E. et A. Bellantoni (2022), « Communication publique accessible et inclusive : Panorama de pratiques de pays de l'OCDE », n° 54, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0f2386e1-fr>. [65]
- Chekir, H. (2016), « Les droits des femmes en Tunisie : Acquis ou enjeux politiques ? », *Hérodote*, vol. n° 160-161/1, pp. 365-380, <https://doi.org/10.3917/her.160.0365>. [5]
- Collectif civil pour les libertés individuelles (2019), *État des libertés individuelles en 2018 : Bas les masques.* [44]
- Congrès Mondial Amazigh (2021), *Le Congrès mondial amazigh en bref*, <https://www.congres-mondial-amazigh.org/cma/> (consulté le 8 septembre 2021). [38]
- Conseil des droits de l'homme (2013), *Rapport du Groupe de travail sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique - Mission en Tunisie*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/141/68/PDF/G1314168.pdf?OpenElement>. [7]
- Credif (2016), *La violence fondée sur le genre dans l'espace public*, Credif. [16]

- Fassatoui, O. (2021), *Une loi contre les discriminations raciales en Tunisie : Bilan en demi-teinte d'une loi pionnière*, [https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab\\_Reform\\_Initiative\\_fr\\_une-loi-contre-les-discriminations-raciales-en-tunisie-bilan-en-demi-teinte-dune-loi-pionniere\\_16959.pdf?ver=7cc4ef6fb2e46b82e65ceded6d98658f4](https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_fr_une-loi-contre-les-discriminations-raciales-en-tunisie-bilan-en-demi-teinte-dune-loi-pionniere_16959.pdf?ver=7cc4ef6fb2e46b82e65ceded6d98658f4). [28]
- FTDES (2020), *Entre sécuritarisation et racialisation : L'expérience subsaharienne en Tunisie*, [https://www.ftdes.net/rapports/racialisation\\_fr.pdf](https://www.ftdes.net/rapports/racialisation_fr.pdf). [35]
- Geisser, V. (2019), « Tunisie, des migrants subsahariens toujours exclus du rêve démocratique », *Migrations Société*, vol. n°177/3, p. 3, <https://doi.org/10.3917/migra.177.0003>. [36]
- Gouvernement de Roumanie (2022), *Stratégie du 28 avril 2022 du gouvernement de Roumanie pour l'inclusion des citoyens roumains appartenant à la minorité Rom pour la période 2022-2027*, <https://legislatie.just.ro/Public/DetailiiDocumentAfis/255081>. [30]
- Gouvernement du Canada (2022), *Élaborer une loi fédérale sur l'accessibilité : ce que nous avons appris*, <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/canada-accessible/rapports/consultations-ce-que-nous-avons-appris.html>. [66]
- Hammami, S. (2018), *Guide pratique. Lutter contre le discours de haine dans les médias audiovisuels : Normes, jurisprudence, bonnes pratiques et études de cas*, Organisation internationale de la francophonie, [https://haica.tn/wp-content/uploads/2020/05/Guide\\_Discours-haine-medias.pdf](https://haica.tn/wp-content/uploads/2020/05/Guide_Discours-haine-medias.pdf). [24]
- IFES (2018), *Political Participation of Women and Men with Disabilities in Tunisia: An IFES Assessment*. [60]
- Inkyfada (2021), « « Une parmi deux mille ». L'arrestation de Rania Amdouni à l'intersection des luttes », *Inkyfada*, <https://inkyfada.com/fr/2021/03/17/rania-amdouni-intersectionnalite-tunisie/>. [50]
- Institut National de la Statistique (2021), *Enquête Nationale sur la Migration Internationale*, <http://www.migration.nat.tn/images/pdf/2021/rapport-enquete-nationale-migration-internationale-tunisia-hims.pdf>. [32]
- IPU Parline (2021), *Monthly Ranking of Women in National Parliaments*, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2021> (consulté le 6 septembre 2021). [11]
- Jomier, A. (2021), « Laïcité et féminisme d'État : Le trompe-l'œil tunisien », *La vie des idées*, <https://lavedesidees.fr/Laicite-et-feminisme-d-Etat-le.html>. [9]
- Kapitalis (2018), « Qui sont les 300 maires refusant de marier une musulmane à un non-musulman ? », *Kapitalis*, <http://kapitalis.com/tunisie/2018/10/31/qui-sont-les-300-maires-refusant-de-marier-une-musulmane-a-un-non-musulman/>. [55]
- Ksiksi, K. (2021), *Faire face au racisme en Tunisie : Entretien avec Khawla Ksiksi*, <https://www.arab-reform.net/fr/publication/faire-face-au-racisme-en-tunisie-entretien-avec-khawla-ksiksi/>. [31]
- La Presse (2020), « Annulation des restrictions sur l'attribution des prénoms aux nouveaux-nés », *La Presse*, <https://lapresse.tn/68371/annulation-des-restrictions-sur-lattribution-des-prenoms-aux-nouveaux-nes/> (consulté le 5 juillet 2021). [40]

- La Presse (2019), « Demain, célébration de la procession de la “Madone de Trapani” : Tunisie, terre de paix et de dialogue », *La Presse*, <https://lapresse.tn/19332/demain-celebration-de-la-procession-de-la-madone-de-trapani-tunisie-terre-de-paix-et-de-dialogue/>. [58]
- Lakani, B. (2021), « Remaniement ministériel : Mechichi fait fi de la parité homme-femme », *L'Économiste maghrébin*, <https://www.leconomistemaghrebin.com/2021/01/18/remaniement-ministeriel-mechichi-fait-fi-parite-homme-femme/> (consulté le 7 septembre 2021). [13]
- Limam, J. (2017), *Les associations LGBTQI++ en Tunisie : Émergence d'un nouveau militantisme humain*. [51]
- L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme et DAMJ (2021), *Communication aux procédures spéciales des Nations Unies*, [https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2021/10/20211027\\_Saisine-des-RS-pour-Badr-Baabou.pdf](https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2021/10/20211027_Saisine-des-RS-pour-Badr-Baabou.pdf). [52]
- Madrigal-Borloz, V. (2021), *Observations préliminaires sur la visite en Tunisie par l'Expert indépendant sur la protection contre la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre*, <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=27174&LangID=E> (consulté le 12 septembre 2021). [48]
- Manaï, B. (2020), « Conditions sociales des femmes dans la Tunisie contemporaine : Entre symbolisme féministe et justice spatiale », *Hérodote*, vol. n° 180/1, pp. 115-130, <https://doi.org/10.3917/her.180.0115>. [6]
- Mazzei, V. (2015), *The Continued Discrimination Facing Black Tunisians*, <https://stories.minorityrights.org/afro-descendants/chapter/middle-east-and-north-africa/>. [22]
- Ministère de la Femme, de la Famille, de l'Enfance et des Seniors (s.d.), *Toutes et tous uni.e.s contre les violences*, <https://www.contre-violences-femmes-tunisie.com/> (consulté le 5 août 2021). [18]
- Minority Rights Group International (2021), *Tunisia: Jews*, <https://minorityrights.org/minorities/jews-10/> (consulté le 9 septembre 2021). [57]
- Minority Rights Group International (2021), *Tunisie : Amazighs*, <https://minorityrights.org/minorities/amazigh-fr/> (consulté le 8 septembre 2021). [39]
- Minority Rights Group International (2020), *Review of the 6th Periodic Report of Tunisia, in Partnership with Anti-Discrimination Points Network*. [47]
- M'nemty (2017), *La participation de Tunisiens noirs à la vie publique*. [25]
- OCDE (2022), *Open Government Review of Brazil : Towards an Integrated Open Government Agenda*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. [70]
- OCDE (2020), *Civic Space Scan Analytical Framework in the Area of Open Government*, GOV/PGC/OG(2020)6, OCDE, Paris. [3]
- OCDE (2020), *Hors d'atteinte ? La route vers l'intégration des personnes LGBTI*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a3f24097-fr>. [46]

- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [1]
- ONU Femmes (2018), *Tournant historique en Tunisie : 47 pour cent de femmes élues au sein des gouvernements locaux*, <https://www.unwomen.org/fr/news/stories/2018/8/feature-tunisian-women-in-local-elections> (consulté le 7 septembre 2021). [15]
- OTDDPH (2017), *Comment rendre accessibles les campagnes électorales et le vote pour les personnes handicapées*. [63]
- Parlement du Canada (2019), *Accessible Canada Act*, <https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-81/royal-assent>. [64]
- Partenariat pour un gouvernement ouvert (s.d.), *Actions for a More Inclusive Open Government Partnership*, <https://www.opengovpartnership.org/actions-for-a-more-inclusive-open-government-partnership/> (consulté le 15 novembre 2021). [2]
- Présidence du gouvernement (2021), « Décret gouvernemental n° 2021-203 du 7 avril 2021, fixant les modalités de création de la Commission nationale de lutte contre la discrimination raciale, ses attributions, son organisation, son mode de fonctionnement, ses mécanismes de travail », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 33, pp. 793-795, <https://legislation-securite.tn/fr/law/104982>. [29]
- Quattrini, S. (2018), *Identity and Citizenship in Tunisia: The Situation of Minorities after the 2011 Revolution*, Minority Rights Group Internation, <https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2018/11/MRG-Tunisia-briefing-Final-ENG-Nov-2018.pdf>. [23]
- République tunisienne (2018), « Loi organique n° 2018-50 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 86, pp. 3582-3583. [27]
- République tunisienne (2017), « Loi organique n° 2017-58 du 11 août 2017, relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 65, pp. 2586–2593, <https://legislation-securite.tn/law/56326>. [17]
- République tunisienne (2014), *Constitution de la République tunisienne*, [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution\\_fr.pdf](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/6Annexe4Constitution_fr.pdf). [4]
- République tunisienne (2014), « Loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relatives aux élections et référendums », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 42, pp. 1310-1331, <http://www.isie.tn/wp-content/uploads/2018/01/Loi-Organique-n%C2%B02014-16.pdf>. [14]
- République tunisienne (2005), « Loi d'orientation n° 2005-83 du 15 août 2005, relative à la promotion et à la protection des personnes handicapées », *Journal officiel de la République tunisienne*, vol. 66, <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/tunisie/Tunisie-Loi-2005-83-promotion-protection-handicapes.pdf>. [62]
- République tunisienne (1956), *Code du statut personnel*, Imprimerie officielle de la République tunisienne, <http://jafbase.fr/docMaghreb/TunisieStatutpersonnel.PDF>. [8]
- République tunisienne (1913), *Code pénal*, Imprimerie officielle de la République tunisienne, <https://legislation-securite.tn/fr/law/43760>. [45]

- Rouine, Z. et S. King (2021), *Democracy and Progress towards Racial Equality in Tunisia: Interview with Zied Rouine*, <https://www.arab-reform.net/publication/democracy-and-progress-towards-racial-equality-in-tunisia-interview-with-zied-rouine/>. [26]
- Sihem Hassaini (2017), « Chrétiens en Tunisie : Quand les convertis se cachent pour prier », *BBC*, <https://www.bbc.com/afrique/region-39626409>. [54]
- Statistiques Canada (2021), *Statistiques sur le genre, la diversité et l'inclusion*, [https://www.statcan.gc.ca/fr/themes-debut/genre\\_diversite\\_et\\_inclusion](https://www.statcan.gc.ca/fr/themes-debut/genre_diversite_et_inclusion) (consulté le 9 novembre 2022). [67]
- Statistiques Canada (2020), *Portrait socioéconomique de la population noire au Canada*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200225/dq200225b-fra.htm> (consulté le 22 novembre 2022). [69]
- Statistiques Canada (2020), *Représentation des femmes au sein des conseils d'administration, 2017*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200128/dq200128b-fra.htm> (consulté le 9 novembre 2022). [68]
- Terre d'Asile Tunisie (2019), *Rapport annuel 2019 de la permanence d'accueil juridique et sociale de Terre d'Asile Tunisie Grand Tunis et Sfax*. [33]
- Tunisie Amazigh (2019), *Création du parti politique amazigh tunisien Akal*, <https://www.tunisie-amazigh.com/creation-du-parti-politique-amazigh-tunisien-akal> (consulté le 8 septembre 2021). [41]
- Tunisie numérique (2021), « Tunisie : Des associations et organisations revendiquent la libération de Rania Amdouni », *Tunisie numérique*, <https://www.tunisienumerique.com/tunisie-des-associations-et-organisations-revendiquent-la-liberation-de-rania-amdouni/>. [49]
- US Department of State (2020), *Tunisia 2020 International Religious Freedom Report*. [53]
- Webdo (2020), « Fathi Laayouni défie l'État et refuse le mariage entre Tunisiennes et non-musulmans », *Webdo*, <https://www.webdo.tn/2020/07/08/fathi-laayouni-defie-letat-et-refuse-le-mariage-entre-tunisiennes-et-non-musulmans/#.YWg0yWJBw2x>. [56]
- World Economic Forum (2021), *Global Gender Gap Report 2021*, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf). [10]

## Notes

<sup>1</sup> Entretiens avec des OSC féministes, 5 et 20 mai 2021.

<sup>2</sup> Il est à noter que le nouveau décret-loi électoral promulgué le 15 septembre 2022, qui institue un scrutin uninominal, n'implique pas une obligation de parité dans les candidats aux élections législatives.

<sup>3</sup> Articles 103-3, 104-5, 105-3 et 106-4 du Code du statut personnel.

<sup>4</sup> Entretiens avec des OSC féministes, 5 et 20 mai 2021, et séance de consultation de la société civile, Tunis, 26 février 2021.

<sup>5</sup> Entretiens avec des OSC féministes, 5 et 20 mai 2021.

<sup>6</sup> Table ronde avec des OSC, 26 mai 2021.

<sup>7</sup> Entretiens avec des OSC féministes, 5 et 20 mai 2021.

<sup>8</sup> Entretien avec trois représentants d'une association de défense des minorités raciales, 22 avril 2021.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Entretien avec le ministère de la Justice, 3 décembre 2021.

<sup>11</sup> Entretien avec un membre de M'nemty, avril 2021.

<sup>12</sup> Entretien avec trois représentants d'une association de défense des minorités raciales, 22 avril 2021.

<sup>13</sup> Par exemple, l'Association des étudiants et stagiaires africains en Tunisie (Aesat).

<sup>14</sup> Entretien avec le président de l'Association des droits et libertés individuelles, Inkyfada, 26 mai 2015.

<sup>15</sup> Si les autorités précisent que les détenus ont le droit de refuser cet examen, des militants affirment que la plupart des hommes méconnaissent leurs droits et se sentent obligés d'accepter de subir le test ou acceptent après avoir été menacés.

<sup>16</sup> Entretiens avec des représentants de deux associations de défense des personnes LGBTI, 6 mai et 28 mai 2021.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Les procédures saisies sont celles sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, l'indépendance des juges et des avocats, la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, la protection contre la violence et la discrimination en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, et la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

<sup>21</sup> Table ronde des OSC, 26 avril 2021 ; entretiens menés dans le cadre de ce scan, 20 et 28 mai 2021.

<sup>22</sup> Entretien mené dans le cadre de ce scan, 28 mai 2021.

<sup>23</sup> Article 49 undecies de la loi organique n° 2014-16 relative aux élections et aux référendums.

# Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

## Scan de l'espace civique en Tunisie

Le Scan de l'espace civique en Tunisie propose une analyse en profondeur des cadres légaux, de politiques publiques, et institutionnels ainsi que des pratiques sous-tendant l'espace civique et nécessaires aux acteurs non-gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique. Le Scan évalue les quatre dimensions clés de l'espace civique : les droits et libertés publics ; les droits et libertés numériques et des médias ; l'environnement opérationnel des organisations de la société civile ; et la participation civique à l'élaboration des politiques publiques et à la prise de décisions. Il adopte une perspective de long terme pour dresser un bilan des progrès réalisés au cours des dix dernières années, identifier les défis restants, et proposer des recommandations opérationnelles pour renforcer l'espace civique comme précondition aux réformes du gouvernement ouvert en Tunisie.



**M-EPI**



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-61400-0  
PDF ISBN 978-92-64-74192-8



9 789264 614000