



Strasbourg, le 21 mai 2019

CDL-REF(2019)015

Avis n° 948 / 2019

Fr. seul.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

TUNISIE

**LOI ORGANIQUE N° 2018-47 DU 7 AOUT 2018,
PORTANT DISPOSITIONS COMMUNES
AUX INSTANCES CONSTITUTIONNELLES INDEPENDANTES**

Projet d'appui aux instances indépendantes en Tunisie

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Loi organique n° 2018-47 du 7 août 2018, portant dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes (1).

Au nom du peuple,

L'assemblée des représentants du peuple ayant adopté,

Le Président de la République promulgue la loi organique dont la teneur suit :

Chapitre premier

Dispositions générales

Article premier - Les dispositions de la présente loi sont applicables aux instances constitutionnelles indépendantes créées par le chapitre VI de la constitution, citées ci-après "l'instance" ou "les instances".

Art. 2 - Les instances œuvrent au renforcement de la démocratie. Elles sont soumises aux principes de l'Etat de droit, de bonne gouvernance, de transparence, d'efficacité, d'intégrité, de bonne gestion des deniers publics et de redevabilité.

Toutes les institutions de l'Etat doivent faciliter l'accomplissement des missions des instances, conformément aux modalités et procédures fixées par les lois qui leurs sont propres.

Les instances constitutionnelles indépendantes sont responsables devant l'assemblée des représentants du peuple.

Art. 3 - Les instances constitutionnelles indépendantes sont des personnes de droit public, dotées de la personnalité juridique, elles ont notamment le droit :

- de contracter, d'ester en justice et d'acquérir la propriété,

- d'inscrire leurs biens dans un registre spécial tenu par le ministère chargé des domaines de l'Etat,

L'instance est représentée légalement par son président ou, en cas d'empêchement de celui-ci par son vice-président.

Art. 4 - Les instances sont dotées de l'autonomie administrative et financière, conformément à la constitution et aux dispositions de la présente loi.

(1) Travaux préparatoires :

Discussion et adoption par l'assemblée des représentants du peuple dans sa séance du 11 juillet 2018.

Les instances ne sont soumises, dans l'exercice de leurs missions, à aucun pouvoir hiérarchique ni à aucune autorité de tutelle. Elles ne reçoivent aucune instruction. Toute ingérence dans son fonctionnement de quelque partie est proscrite.

Chapitre II

Règles d'organisation et de fonctionnement

Art. 5 - L'instance est composée d'un conseil de l'instance cité ci-après "le conseil" et d'un organe administratif. Des structures nécessaires à l'exercice des attributions des instances peuvent être créées, Selon la spécificité de chacune d'elles, et ce, en vertu des lois qui les régissent.

Section première - le conseil

Art. 6 - Le conseil de l'instance est chargé de remplir les attributions constitutionnelles dévolues à l'instance.

Le conseil est composé de membres exerçant à plein temps, élus à la majorité des deux tiers des membres de l'assemblée des représentants du peuple pour un seul mandat de six ans. Le principe de parité entre les femmes et les hommes doit être respecté dans la composition des conseils des instances.

Les membres élus du conseil sont nommés par décret Présidentiel publié au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Les membres élus du conseil prêtent serment devant le Président de la République.

Après avoir prêté serment, les membres se réunissent sur convocation et sous la présidence du membre le plus âgé, qui sera assisté par le membre le plus jeune. Les membres choisissent par consensus le président de l'instance et son vice-président ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des membres.

En cas où le président de l'instance est une femme, le vice-président est un homme et vice versa.

Art. 7 - La qualité de président ou de membre du conseil d'une instance est incompatible avec celle de membre du gouvernement, de la Cour constitutionnelle, du conseil supérieur de la magistrature ou avec l'exercice d'une fonction élective.

Il ne peut y avoir également cumul avec toute autre fonction publique ou activité professionnelle.

Le membre du gouvernement, de la cour constitutionnelle, du conseil supérieur de la magistrature ou celui exerçant une fonction élective, qui est élu membre dans l'une des instances, est réputé démissionnaire de ses premières fonctions.

Immédiatement après son élection, le membre élu doit cesser d'exercer toute activité incompatible avec ses nouvelles fonctions. Si le membre est un agent public ou magistrat, il est mis en position de détachement pendant la durée de son mandat.

Art. 8 - Le président de l'instance et les membres du conseil perçoivent, au titre de leurs fonctions, des salaires et avantages qui leur sont servis du budget de l'instance, et ce, conformément à un régime de rémunération spéciale fixé par décret gouvernemental publié au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Art. 9 - Les membres du conseil sont soumis, notamment aux obligations suivantes :

- l'obligation d'intégrité,
- l'obligation de réserve,
- l'obligation de déclarer leurs biens lors de la prise des fonctions ainsi que lors de la cessation de celles-ci, et ce, selon les lois en vigueur.
- l'obligation de veiller à ne pas se trouver dans une situation de conflit d'intérêts selon les lois en vigueur.

Art. 10 - Les membres du conseil ne peuvent être poursuivis, arrêtés ou jugés en raison d'opinions émises ou d'actes accomplis se rapportant à l'exercice de leurs fonctions au sein l'instance.

Le membre qui se prévaut de l'immunité, ne peut être poursuivi ou arrêté, tant que son immunité n'a pas été levée par l'assemblée des représentants du peuple, à moins qu'il n'y renonce par écrit. En cas de flagrant délit, il peut être procédé à son arrestation, et l'assemblée des représentants du peuple en est informée sans délai, et statue sur la demande de levée de l'immunité dès sa réception. La levée de l'immunité est prononcée par vote à la majorité absolue des membres de l'assemblée des représentants du peuple.

Art. 11 - En cas de vacance fortuite dans la composition du conseil de l'instance pour cause de révocation, de décès, de démission ou d'invalidité, le conseil de l'instance constate la vacance et la consigne dans un procès-verbal spécial qu'il transmet à l'assemblée des représentants du peuple, laquelle se charge de combler ladite vacance, conformément aux procédures d'élection des membres du conseil de l'instance.

Il peut être mis fin aux fonctions d'un membre du conseil par décision des deux tiers des membres de l'assemblée des représentants du peuple, à la demande motivée des deux tiers des membres du conseil de l'instance, et ce, conformément aux motifs, conditions et procédures prévus par la loi propre à chaque instance.

Section 2 - *L'organe administratif*

Art. 12 - L'organe administratif est chargé, sous l'autorité du conseil et dans la limite des compétences qui lui sont déléguées par celui-ci, des affaires administratives, financières et techniques de l'instance.

L'organe administratif assure la gestion administrative, financière et technique de l'instance.

L'organe administratif est dirigé par un directeur choisi par consensus du conseil ou à défaut à la majorité des deux tiers des membres, parmi les candidats justifiant d'une compétence scientifique et d'une expérience dans les domaines cités, conformément aux dispositions propres à chaque instance.

La révocation intervient selon les mêmes procédures.

Art. 13 - Le directeur de l'organe administratif est soumis aux mêmes incompatibilités et obligations incombant aux membres du conseil, telles que mentionnées aux articles 7 et 9 de la présente loi.

Art. 14 - Le directeur de l'organe administratif assiste aux réunions du conseil et participe aux débats sans droit de vote. Il est le rapporteur de ses séances.

Le directeur est le chef hiérarchique des agents de l'instance, il peut déléguer une partie de ses attributions ou sa signature aux agents de l'instance.

Art. 15 - Les agents de l'instance sont régis par les dispositions de la loi n° 85-78 du 5 août 1985 relative au statut général des agents des offices, des établissements publics à caractère industriel et commercial et des sociétés dont le capital est détenu directement et entièrement par l'Etat ou les collectivités publiques locales.

Chaque instance peut, dans le cadre des principes généraux prévus par la loi sus-indiquée, déterminer les règles fondamentales qui lui sont propres, et ce, par un statut particulier approuvé par décret gouvernemental.

Art. 16 - Les agents de l'instance sont tenus de respecter les dispositions du code de conduite et de déontologie de l'agent public, ainsi que le code de conduite approuvé par le conseil de l'instance dans un délai n'excédant pas les six mois à compter de la date de prise de fonctions de l'instance. Le code de conduite est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Toute infraction aux présentes dispositions expose les agents à des poursuites disciplinaires.

Chapitre III

Règles budgétaires et comptables

Section première - Règles budgétaires

Art. 17 - Il est alloué à chaque instance un budget autonome dans le cadre du budget de l'Etat.

Art. 18 - Le directeur de l'organe administratif est chargé d'élaborer le projet de budget de l'instance qui est adopté par le conseil.

L'instance transmet son projet de budget accompagné de son programme d'action annuel au gouvernement pour discussion, et ce, au plus tard le mois de mai de chaque année.

Le chef du gouvernement émet son avis et le transmet à l'instance et à la commission chargée des finances à l'assemblée des représentants du peuple, et ce, dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de réception dudit projet.

Chaque instance discute son projet de budget devant la commission compétente de l'assemblée des représentants du peuple en présence du ministre chargé des finances ou de son représentant, et ce, au plus tard à la fin du mois de juillet de chaque année, afin de l'intégrer au budget de l'Etat.

Art. 19 - Les ressources de l'instance sont constituées :

- de dotations budgétaires de l'Etat,
- de dons, subventions et présents non grevés de conditions,
- de toutes autres ressources.

En cas d'acceptation de ressources dont l'origine n'est pas publique, l'instance doit veiller au respect du principe de prévention des conflits d'intérêts et à ce que son indépendance ne se trouve affectée.

Les dons, subventions, présents et toute autre ressource, sont intégrés dans le projet de budget de l'instance.

Art. 20 - Les dépenses de l'instance sont constituées:

- de dépenses de gestion,
- de dépenses d'équipement,
- de dépenses liées aux missions spécifiques de l'instance.

Section 2 - Règles comptables

Art. 21 - Le président de l'instance est l'ordonnateur de son budget, il peut, toutefois, déléguer cette attribution à son vice-président ou à l'un des membres du conseil.

Art. 22 - L'instance tient sa comptabilité conformément au système comptable des entreprises, en tenant compte du caractère non lucratif des instances.

Art. 23 - Le conseil de l'instance désigne un ou plusieurs commissaires aux comptes inscrits au tableau de l'ordre des experts comptables de Tunisie pour une durée de trois ans non renouvelable, conformément à la législation en vigueur et tout en respectant les principes de concurrence, de transparence et d'égalité.

Les états financiers des instances sont élaborés sous la responsabilité de leurs Conseils et sont soumis, pour avis, aux commissaires aux comptes.

Art. 24 - L'instance élabore un rapport financier annuel et le soumet au plus tard le 30 juin de l'année suivante à l'assemblée des représentants du peuple, accompagné des procès-verbaux des séances de délibérations concernant le rapport financier et son adoption, des états financiers et du rapport du commissaire ou des commissaires aux comptes.

L'assemblée des représentants du peuple adopte le rapport financier, à la majorité des ses membres présents, à condition qu'elle ne soit inférieure au tiers. Le rapport financier est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site électronique de l'instance intéressée.

A défaut de transmission par l'instance de ses rapports financiers dans les délais légaux sans motif, ou à défaut de leur approbation par l'assemblée des représentants du peuple, il est créé une commission d'enquête qui choisira deux juges et deux experts comptables inscrits au tableau de l'ordre des experts comptables de Tunisie et au moins un contrôleur en chef ou l'équivalent de son grade parmi l'un des corps de contrôle général, afin d'élaborer et de présenter un rapport à cet effet à la commission.

La commission d'enquête soumet son rapport, accompagné du rapport des experts, à la séance plénière pour discussion. En cas où les travaux de l'instance sont entachés d'une mauvaise gestion administrative, les deux tiers des membres de l'assemblée des représentants du peuple peuvent mettre fin au mandat du Président de l'instance responsable pour la période objet du rapport. Et, en cas où les travaux de l'instance sont entachés d'une mauvaise gestion financière, il est mis fin au mandat de l'ordonnateur de l'instance responsable pour la période objet du rapport ainsi que le membre représentant de l'instance au sein de la commission interne, objet de l'article 26 de la présente loi, à la même majorité.

Les membres de la commission d'enquête sont tenus d'informer le procureur de la République compétent de tous les faits portés à leur connaissance et constituant des infractions, sans que leur responsabilité puisse être engagée pour révélation du secret professionnel.

Art. 25 - Les dépenses de l'instance sont dispensées du contrôle à priori des dépenses publiques.

L'instance est soumise au contrôle a posteriori de la cour des comptes.

Art. 26 - Les marchés des instances constitutionnelles indépendantes sont soumis aux principes et aux procédures régissant les marchés des entreprises publiques, sauf si la nécessité inhérente à la réalisation des missions de l'instance justifie la dispense de ces procédures, et ce, conformément aux lois régissant les instances.

Il est créé au sein de chaque instance une commission interne des marchés dont la composition est fixée par la loi propre à chaque instance. Elle émet un avis conforme concernant les marchés exigés par la nécessité inhérente à la réalisation de la mission mentionnée au premier alinéa du présent article.

Chapitre IV

Règles relatives à la gouvernance et à la transparence

Art. 27 - Toute instance s'engage à garantir le droit d'accès à l'information conformément à la législation en vigueur. Sont obligatoirement publiés sur son site électronique :

1. Le justificatif de la déclaration des membres de l'instance de leurs biens lors de la prise et de la cessation de leurs fonctions,
2. Le règlement intérieur et l'organigramme de l'instance,
3. Les décisions de l'instance,
4. L'extrait des procès-verbaux des réunions du Conseil de l'instance, qui comporte obligatoirement l'ordre du jour, les membres présents et les résultats du vote.
5. Le code de déontologie des agents de l'instance,
6. Les appels d'offres et les marchés conclus,
7. L'indication de la nature des dons, subventions et présents ainsi que leur valeur et leur origine, qui sera publié dans un délai maximum de quinze (15) jours à compter de la date de leur réception,
8. Les appels à candidature relatifs aux recrutements et concours,
9. Les accords conclus avec des Etats étrangers, des organisations internationales ou des organisations non gouvernementales,
10. Les rapports périodiques soumis au Conseil de l'instance par l'unité d'audit interne,

11. Les rapports financiers de l'instance accompagnés des états financiers et des rapports des commissaires aux comptes,

12. Les rapports annuels de l'instance,

13. L'extrait des procès-verbaux des réunions périodiques tenues avec les composantes de la société civile intéressées par son domaine d'activité.

Art. 28 - L'instance instaure un système de contrôle interne des procédures administratives, financières et comptables pour garantir la régularité, la sincérité et la transparence des états financiers ainsi que leur conformité à la loi.

Il est créé, auprès du conseil de l'instance, une unité d'audit interne chargée de veiller au bon fonctionnement du système de contrôle interne et de soumettre au conseil des rapports périodiques à cet effet.

Afin d'améliorer la performance et le contrôle de l'action de l'instance, l'unité élabore un plan annuel à cet effet et le soumet au conseil de l'instance pour approbation.

Chapitre V

Règles relatives aux contentieux

Art. 29 - La haute cour administrative statue sur les conflits de compétence entre les instances et entre les instances et le gouvernement dans un délai d'un mois à compter de la date de dépôt d'une requête écrite par la partie la plus diligente.

Art. 30 - Les juridictions administratives compétentes statuent sur les litiges entre les instances et leurs agents.

Art. 31 - L'instance peut consulter les juridictions administratives compétentes sur les projets de décision qu'elle envisage de prendre.

Chapitre VI

Règles relatives à la redevabilité des instances constitutionnelles indépendantes

Art. 32 - Les instances soumettent un rapport annuel, à l'assemblée des représentants du peuple, au plus tard le 30 juin de chaque année, lequel est discuté en séance plénière prévue à cet effet, conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'assemblée.

Chapitre VII

Dispositions finales et transitoires

Art. 33 - Jusqu'à promulgation des lois organiques réglementant la justice administrative et financière, conformément aux dispositions de la constitution, les lois et règlements en vigueur relatifs à la fixation des attributions du tribunal administratif et de la Cour des comptes ainsi que leur organisation et les procédures suivies devant eux, sont applicables aux dispositions relatives au contrôle à posteriori exercé sur les instances et à leurs litiges, mentionnées à l'article 25 et au chapitre V de la présente loi.

Art. 34 - Jusqu'à promulgation ou modification des lois organiques propres à chaque instance constitutionnelle indépendante, les lois et règlements en vigueur relatifs aux instances existantes demeurent applicables.

La présente loi organique sera publiée au Journal Officiel de la République Tunisienne et exécutée comme loi de l'Etat.

Tunis, le 7 août 2018.

Le Président de la République
Mohamed Béji Caïd Essebsi