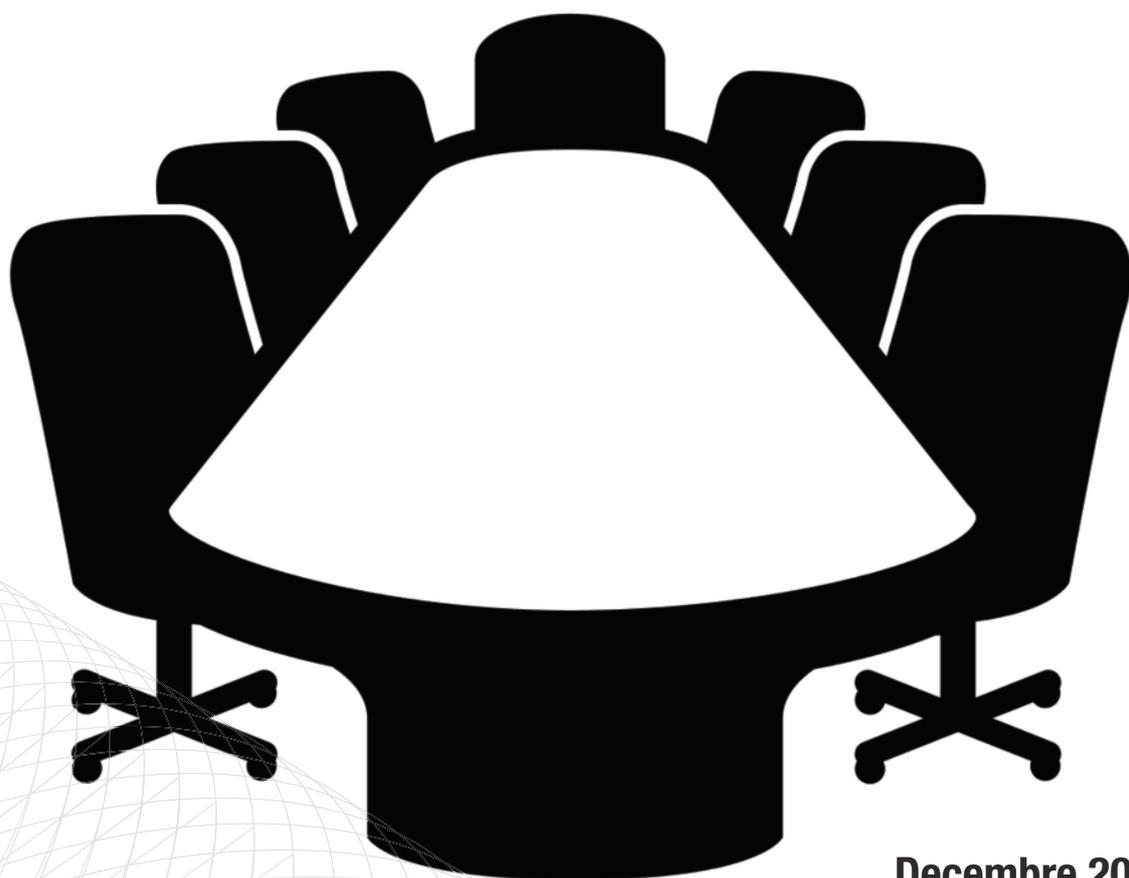


**RAPPORT SUR LA RÉALITÉ ET LES PERSPECTIVES  
INSTANCES CONSTITUTIONNELLES INDÉPENDANTES EN  
TUNISIE**



**Decembre 2017**



**RAPPORT SUR LA RÉALITÉ ET LES PERSPECTIVES  
INSTANCES CONSTITUTIONNELLES INDÉPENDANTES EN  
TUNISIE**

Rapport

**Mourad Ben Mouli**

Conseiller au tribunal administratif

**Mohamed Chafik Sarsar**

Professeur d'enseignement supérieur à  
l'université Tunis, El Manar

---

## Résumé Exécutif

Les organes indépendants sont apparus au début sous forme d'organes administratifs indépendants, puis se sont transformés en organes publics indépendants et sont finalement devenus des organes constitutionnels indépendants. Les organes indépendants représentent une nouvelle forme d'organisation des structures publiques qui combine des règles démocratiques et une gestion administrative moderne fondée sur des concepts d'efficacité, d'impartialité et de transparence dans la gestion des affaires publiques. Cette prééminence conduit à une revue des fondements de la mise en place de l'administration, et des principes d'organisation administrative et politique de l'État, comme elle est venue en réponse à la crise de légitimité de l'État des années 1970, et plus précisément à la crise de confiance envers l'État, notamment envers Les méthodes classiques d'intervention dans le domaine social et économique. Les arguments oscillent entre deux aspects, le premier est que l'Etat a prouvé son incapacité à répondre à la spécificité de certains secteurs, et, deuxièmement, est la tendance autoritaire qui menaçait certains droits et libertés fondamentaux. Mais le législateur n'a pas cristallisé une théorie intégrée pour cette nouvelle catégorie de personnes morales de droit public ", ce qui a contribué à ne pas lui donner la valeur qu'elle mérite,

Ces entités morales ont émergé pour la première fois dans le droit français en 2008, et dans le droit tunisien avec la constitution de 2014, et ce dévouement constitutionnel est provenu afin de préserver l'accumulation qui a eu lieu après la révolution de 2011.

La Tunisie a connu trois vagues d'organes indépendants, la première vague est apparue dans les années 90. En vertu de la constitution de 1959, plusieurs organes indépendants ont été créés, tous décrits comme des organes administratifs indépendants, et essentiellement de régulation pour limiter la domination de l'État qui encadre certains secteurs

concurrentiels et monopolise la partie principale de ces activités à travers les institutions publiques et les établissements publics en même temps, bien que la constitution n'inclue aucune référence à ce type.

La deuxième vague d'organes a eu lieu à partir de 2011 jusqu'à la ratification de la constitution de 2014. Plusieurs organes ayant été créés au début de la transition démocratique et avant la suspension de la constitution, ces organes ont été adaptés comme étant des organes publics indépendants.

La troisième vague d'organes indépendants s'est produite avec la promulgation de la Constitution du 27 janvier 2014, dans la mesure où un chapitre entier a été consacré aux organes constitutionnels indépendants; le chapitre VI, qui reflète la volonté de l'Assemblée nationale constituante de préserver les organes constitutionnels en tant que un appui à la démocratie. Le chapitre VI contenait un certain nombre de garanties, en contrepartie, les autorités fondatrices n'étaient pas désireuses de concrétiser les dispositions du chapitre VI, de nombreux organes sont restés une lettre morte jusqu'en 2017, tandis que d'autre continuaient de vivre sous les dispositions de lois qui ne prennent pas en compte la spécificité des organes constitutionnels indépendants.

Cela a soulevé la question sur les perspectives des organes constitutionnels indépendants en Tunisie, et sur la manière de consolider le choix que le fondateur a consacré pour ne pas renoncer à ses attributs?

Ce rapport va commencer par présenter la spécificité du choix constitutionnel tunisien (partie 1), pour déterminer l'adoption du principe de l'indépendance des organes constitutionnels (partie 2) en passant par le contrôle des organes constitutionnels (partie 3) pour enfin parvenir à la coordination entre les organes constitutionnels indépendants (partie 4)



## Introduction

Les expériences constitutionnelles ont montré l'échec du principe de la séparation des pouvoirs pour faire face au régime autoritaire, d'autant plus que le phénomène partisan a confirmé que le parti majoritaire peut simultanément contrôler le pouvoir exécutif et législatif, ce qui conduit effectivement à un mélange de pouvoirs. Il était nécessaire d'envisager le développement de la gouvernance, même au détriment de certaines règles fondamentales du droit constitutionnel.

Cela a conduit à la création d'un nouvel arrangement qui mettrait fin au pouvoir exécutif, en créant des autorités indépendantes. L'émergence de ces autorités indépendantes remonte aux États-Unis d'Amérique, où depuis 1887 les agences soi-disant indépendantes sont apparues, la première était *The Interstate Commerce Commission*, et certains considéraient ces agences comme faisant partie de la quatrième branche du gouvernement *The fourth branch of government*<sup>1</sup>, et l'usage de ces organismes s'est étendue à la Scandinavie, puis en Grande-Bretagne, puis dans le reste des pays européens.

En France, ces organes ont débuté en 1978 sous la forme d'autorités administratives indépendantes, avec la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), puis des organismes publics indépendants ont vu le jour, en bénéficiant certains organes administratifs de la personnalité juridique indépendante, pour atteindre les autorités constitutionnelles indépendantes à partir de l'année 2011. Il est arrivé qu'une autorité administrative indépendante publique s'est transformé en une autorité publique indépendante (le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel). Un organisme public indépendant peut également devenir un organe constitutionnel indépendant comme dans le cas de la Haute Autorité indépendante de la Communication Audiovisuelle (la HAICA).

---

<sup>1</sup>Cf. ZOLLER, Elisabeth. L'encadrement constitutionnel des agences indépendantes aux États-Unis ; Revue du droit public - 01/03/2014 - n° 2 - page 379 .

Il faut se méfier du chaos de la terminologie, en plus d'en mélanger certains entre l'organe public indépendant, l'organe administratif indépendant et l'organe constitutionnel indépendant, d'autres ajoutent un autre niveau de complexité en parlant d'organes de régulation et de contre-autorité, en parlant d'organes constitutionnels indépendants sans discrimination entre eux.

Il convient de noter à cet égard que parler d'autorité de régulation ne signifie pas l'existence d'une nouvelle classe de structures publiques, mais reflète plutôt l'adoption d'une nouvelle approche fonctionnelle<sup>2</sup>. En revanche, le terme d'autorités indépendantes se repose sur une approche structurelle, et en conséquence, si les organes de régulation sont principalement actifs dans le domaine économique, notamment dans les domaines concurrentiels, ils relèvent de la catégorie des organes indépendants en général, qu'ils prennent la forme d'organes administratifs indépendants, ou d'organismes publics indépendants ou d'organes constitutionnels indépendants.

Il convient de souligner que la position constitutionnelle est le critère le plus important qui distingue les autorités constitutionnelles indépendantes des autres autorités. Il faut cependant identifier le commun et la différence entre elles, car parmi les autorités constitutionnelles indépendante en elles-mêmes, nous y trouvons une autorité "consultative", une autorité qui contribue à la politique et à l'observation, et une autorité qui assure "la gestion, l'organisation et la tutelle" sur l'ensemble du domaine de sa compétence.

L'émergence des autorités indépendantes a conduit à un retour à l'ancien débat sur la distinction entre les structures judiciaires et administratives<sup>3</sup> est une nécessité. Lorsqu'un

<sup>2</sup> PORROND, Thomas. La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni ; « Alors que la notion d'autorité administrative indépendante met en relief une caractéristique organique, la notion d'autorité de régulation met, elle, l'accent sur un élément fonctionnel et, celle d'autorité de marché le contexte dans lequel ces instances se sont développées, c'est-à-dire l'économie de marché ». p 63.

<sup>3</sup> Jean-Bernard Auby ; La bataille de San Romano Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif ; « En revanche, la période récente a réveillé une question qui paraissait tout à fait stabilisée, et qui est celle de la distinction des organes administratifs et des organes juridictionnels. C'est le développement des autorités administratives indépendantes qui est à l'origine du retour de cette question ; ou, plus exactement, c'est ce développement passé au crible de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme. Parce que les autorités administratives indépendantes exercent des fonctions qui sont parfois proches de celles des juges,

certain nombre d'organes indépendants se sont vu attribuer des fonctions similaires aux fonctions exercées par les structures judiciaires en leur accordant des pouvoirs de poursuites et des pouvoirs d'imposer des sanctions, ce qui a conduit à l'assujettissement de cette catégorie d'organes, lors de l'exercice de ces pouvoirs et fonctions, à la nécessité de respecter les principes généraux et les normes procédurales adoptés par les structures judiciaires et liés principalement aux règles et garanties de procès équitable et sans que cela empêche l'exclusion des travaux de ces organes du contrôle judiciaire.

Il faut connaître les changements induites par l'émergence d'organismes indépendants en droit public. Avant leur émergence, l'unité administrative était assurée par l'existence de deux «liens organiques», comme le dit Jacques CHEVALIER: une hiérarchie qui prend la forme de rapports de subordination directe, et la tutelle, qui soumet les structures diagnostiquées au contrôle de l'État<sup>4</sup>.

Des structures émergeant en dehors de la hiérarchie de l'administration sont apparues dans l'administration, exemptes de toute autorité directives ou de contrôle ou de tutelle, et dotées de la liberté de gestion garantie par la loi.

Cette prééminence conduit à revoir les fondements de la mise en place de l'administration et les principes d'organisation administrative et politique de l'Etat. Selon Pierre ROSANVALLON, "La forte montée en puissance de ces organismes introduit un changement révolutionnaire dans la référence classique de la formulation du sujet démocratique, car le législateur a changé et renouvelé la gouvernance publique en créant

---

l'article 6, qui ne s'arrête pas aux qualifications légales, leur applique en certaines circonstances les mêmes règles qu'aux juges. Une certaine zone grise s'installe entre le pôle juridiction administrative et le pôle autorité administrative » ; p 14.

<sup>4</sup> En effet, avant l'apparition de telles autorités, l'unité de l'administration était généralement, comme l'explique Jacques Chevallier, «assurée par l'existence de deux types de liens organiques: la hiérarchie, qui prend la forme de rapports de subordination directe, et la tutelle, qui soumet les organes personnalisés au contrôle de l'Etat.

des autorités indépendantes, mais il n'a pas cristallisé une théorie intégrée pour cette nouvelle classe de personnes morales de droit public."<sup>5</sup>

Certains juristes français ont signalé l'ampleur de ce changement, considérant que, jusqu'à les années quatre-vingt du XXe siècle, les questions et les discussions se sont inscrites dans un champ terminologique qui n'a pas changé beaucoup<sup>6</sup>, car les questions sur la démocratie représentative, la théorie de la séparation des pouvoirs et les garanties des droits de l'homme ont resté dans les mêmes limites, et à peu près avec les mêmes termes politiques.

Cependant, avec des autorités indépendantes, les règles liées à l'effort de la démocratisation des institutions ont enregistré une sorte de coupure avec les perceptions antérieures, en privilégiant une nouvelle forme d'organisation des structures publiques qui regroupe des règles démocratiques et une gestion administrative moderne basée sur des concepts d'efficacité, d'impartialité et de transparence dans la gestion des affaires publiques. Et compte tenu des lacunes de sa cristallisation intellectuelle, elle n'a pas pris la taille qu'elle mérite, et il semble que "et considérant le défaut en théorie comme des formes politiques originales, ces institutions n'ont pas trouvé la place qui leur revient au sein du système démocratique".<sup>7</sup>

Pour définir les autorités constitutionnelles indépendantes, nous pouvons dire que nous ne trouvons pas de définition juridique ni jurisprudence de ces entités morales, mais il est possible de dire, à partir des caractéristiques indiquées par la constitution tunisienne,

<sup>5</sup> Rosanvallon, Pierre. « la montée en puissance de telles institutions révolutionne le répertoire classique de la formulation de la question démocratique. *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité ; Paris :2008 ; ed Du Seuil, p 22.*

<sup>6</sup> Furnémont, Jean-François. Quelle gouvernance pour des autorités administratives indépendantes? <https://legalworld.wolterskluwer.be/fr/nouvelles/domaine/droit-public/carte-blanche-jean-francois-furnemont-quelle-gouvernance-pour-des-autorites-administratives-independantes>.

<sup>7</sup> Ibid, *La nouvelle grammaire des institutions démocratiques dans laquelle s'inscrivent les autorités indépendantes marquent une rupture avec ce précédent univers. Mais faute d'avoir été élaborée intellectuellement (elle n'a pas eu son Sieyès ou son Madison), son ampleur n'a pas été perçue à sa juste mesure.*

qu'elles sont publiques, inscrites dans la constitution, et dotées de la personnalité juridique et l'autonomie financière. Elles ne sont pas soumises à la fonction définie par la constitution; ni à une autorité de contrôle, ni à une autorité hiérarchique.

Elles se distinguent des organismes publics indépendants dans sa base constitutionnelle, car ce dernier est prévu par la loi, tandis que les organes administratifs indépendants, qui étaient l'ancienne forme d'organismes indépendants, n'ont généralement pas de personnalité juridique. La loi française n° 2017-55 du 20 janvier 2017 a confirmé cette distinction dans son chapitre II<sup>8</sup>, sachant que la loi n° 2017-54 du 20 janvier 2017 a stipulé que la création des organismes indépendants, que ce soient publics ou administratifs, ne peut se faire que par la loi.

L'émergence des autorités indépendantes, en particulier les autorités constitutionnelles indépendantes, est venue en réponse à la crise de légitimité de l'État à partir des années 1970. Une crise de confiance envers l'État est apparue, en particulier envers les méthodes classiques d'intervention dans le domaine social et économique. Les arguments oscillent entre deux aspects, le premier est que l'Etat a prouvé son incapacité à répondre à la spécificité de certains secteurs, et, deuxièmement, est la tendance autoritaire qui menaçait certains droits et libertés fondamentaux. L'émergence des organes administratifs indépendants en France à partir des années 70 du siècle dernier, en particulier en 1978, puis les organismes publics indépendants ont émergé, pour parvenir aux organes constitutionnels indépendants à partir de 2011.

Il convient de souligner qu'au cours des quarante dernières années, les pays démocratiques ont connu un déclin et une régression multiples du rôle de l'État<sup>9</sup> vis-à-vis

---

<sup>8</sup> LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

<sup>9</sup> Jean-Bernard Auby « Quelles que soient les orientations politiques de leurs gouvernements ; les démocraties occidentales ont connu, dans les trente dernières années un double mouvement de réduction de l'espace de l'Etat au profit de celui du marché, et de réduction de l'espace de l'Etat au profit des citoyens. Ce double mouvement peut être qualifié comme traduisant un phénomène commun de « désétatisation » de la société, même si, en vérité, il apparaît à beaucoup d'égards comme abritant davantage une transformation des modalités de

du marché et de la société, le premier étant de pousser l'État à abandonner le monopole ou la gestion directe d'un certain nombre de secteurs économiques, notamment de nature concurrentielle, en raison de l'existence d'un conflit d'intérêts entre le rôle de l'État en tant qu'acteur économique et en tant que modérateur et encadreur de ces activités, a fini par limiter le rôle de l'État à la fonction de régulation, ouvrir cette fonction à la participation de représentants des acteurs économiques, donner plus d'efficacité et de transparence, et imposer des mesures garantissant la neutralité et l'indépendance des organes qui se chargent de la fonction de régulation, tandis que le repli de l'État envers la société est principalement représenté par l'abandon de l'État<sup>10</sup>, en particulier le pouvoir exécutif, de gérer un certain nombre de domaines sensibles étroitement liés aux libertés et droits fondamentaux et de les affecter à des organes complètement indépendants et impartiaux de l'Etat tout en les soumettant au pouvoir législatif et à l'opinion publique, ainsi que ses actes à des règles de transparence et le droit du citoyen d'accéder à l'information.

En Tunisie, il est possible de parler de trois vagues d'organes indépendants, comme la première vague est émergée à partir des années 90. En vertu de la constitution de 1959<sup>11</sup>, plusieurs organes indépendants ont été créés, tous décrits comme des organes administratifs indépendants, et essentiellement de caractère régulateur pour limiter la domination de l'État comme encadrant certains secteurs concurrentiels et son monopole sur la plus grande partie de ces activités à travers des institutions publiques et des établissements publics en même temps. Bien que la constitution n'a pas prévu aucune référence de cette catégorie, cependant, le Conseil constitutionnel à l'époque a clairement défini la nature de certaines des institutions mises à jour en tant qu'organes administratifs

---

l'intervention publique qu'une véritable régression de celle-ci » ; La bataille de San Ramano Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif, p4.

<sup>10</sup> Marie-Charlotte ROQUES-BONNET ; « A cet égard, la montée en puissance des AAI relève d'une révolution de la logique administrative : la décentralisation fonctionnelle. Elle signifie la fin de l'Etat omnipotent et omniscient : en démembrant le pouvoir réglementaire et administratif en autorités spécialisés, l'Etat a opté pour un éclatement de compétences, une déflation des responsabilités mais surtout plus d'efficacité » ; » ; Les blocs de pouvoirs « éclipsés » par les autorités administratives en réseau vers la fin de contrepouvoirs « , p 12.

<sup>11</sup> La Constitution et les autorités indépendantes, La revue interdisciplinaire d'études juridiques et politiques, n°2014- 3, p.383.

indépendants, à savoir le Conseil du Marché Financier (1994)<sup>12</sup>, l'Instance Nationale de Télécommunications (2001)<sup>13</sup>, l'Instance Nationale de Protection des Données Personnelles (2004)<sup>14</sup> et le Comité Général des Assurances (2008)<sup>15</sup>.

Cette première génération d'organes constitutionnels s'inscrit dans le cadre de la politique d'ouverture économique et de l'implication de la Tunisie dans la politique de libre-échange libre avec plusieurs espaces économiques, dont la plus importante est peut-être l'Union européenne à la fin du siècle dernier, la nécessité de limiter la domination et l'intervention directe du pouvoir exécutif dans la gestion des activités économiques compétitives et garantir la liberté d'initiative et d'assurer un processus de régulation de ces activités par les autorités de régulation qui garantissent la participation des acteurs dans ces revues et assurent une grande transparence, intégrité et efficacité dans le processus de régulation.

La deuxième vague d'organes s'est déroulée depuis 2011 jusqu'à la ratification de la constitution de 2014, plusieurs organes ayant été créés au début de la transition démocratique, et avant la suspension des travaux de la constitution. Ces organes ont été adaptés en tant qu'autorités publiques indépendantes. Il convient de souligner que la création d'organes indépendants se caractérise par des fluctuations et le manque de précision dans la détermination des caractéristiques juridiques de ces organes. Quatre organes publics indépendants ont été créés; la Haute Instance sur la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique (18 février 2011), la Commission Nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation (18 février 2011)<sup>16</sup> et la Commission nationale d'investigation sur les abus

---

<sup>12</sup> L'Autorité des marchés financiers a été créée en vertu de la loi n °1994-117 relative à la réorganisation du marché financier

<sup>13</sup> Créé conformément au chapitre 63 de la loi n °2001-01 du 15 janvier 2001.

<sup>14</sup> Créé conformément à la loi organique n ° 2004-63 du 27 juillet 2004.

<sup>15</sup> Créé en vertu de la loi n °2008-08 du 13 février 2008 relative à la révision et à l'achèvement du journal d'assurance.

<sup>16</sup> Décret n °2011-7 du 18 février 2011 portant création de la commission nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation

enregistrés au cours de la période allant du 17 décembre 2010 jusqu'à l'accomplissement de son objet (18 février 2011)<sup>17</sup> et l'Instance nationale indépendante chargée de réformer l'information et la communication (2 mars 2011)<sup>18</sup>.

Il est nécessaire de souligner que l'émergence de ces organes a été marquée par un paradoxe juridique, qui consiste d'abord dans les grandes différences de désignations malgré la publication des quatre décrets le même jour. Les appellations se sont variées entre une haute instance, une commission nationale et une instance nationale, bien que les quatre textes indiquent qu'ils sont des organes publics indépendants, mais sans référence à la personnalité juridique ou à l'autonomie financière. Comme on sait que la catégorie des organismes publics indépendants a vu le jour en France, pour distinguer les organismes qui sont dotés de la personnalité juridique des organismes administratifs indépendants qui ne sont pas dotés de cette personnalité. Cela peut être attribué à la nature des fonctions confiées à ces organes, qui sont principalement de nature consultative et d'investigation sur des sujets spécifiques, et compte tenu de la nature circonstancielle de leurs fonctions notamment pour encadrer et sécuriser la première période de la transition politique. En outre, ces organes n'ont pas de mandat général pour contrôler et gérer un domaine particulier, éliminant ainsi la nécessité de leur accorder la personnalité juridique et l'autonomie financière.

Le premier organe public indépendant doté de la personnalité juridique a été l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections, créée dans le cadre de l'organisation provisoire des pouvoirs et après la suspension des travaux de la constitution conformément au décret n° 2011-14 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs. Les caractéristiques de deux précédents organismes dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, qui sont la Haute Autorité Indépendante de la communication audiovisuelle, ont été revues en

---

<sup>17</sup> Décret n°2011-8 du 18 février 2011 relatif à la création de la Commission nationale d'investigation sur les abus enregistrés au cours de la période allant du 17 décembre 2010 jusqu'à l'accomplissement de son objet

<sup>18</sup> Décret n°2011-10 du 2 mars 2011 relatif à la création de l'Instance nationale indépendante chargée de réformer l'information et la communication

vertu du décret n °2011-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de communication audiovisuelle et à la création de la Haute Autorité Indépendante de la communication audiovisuelle, et l'Instance nationale de lutte contre la corruption Commission nationale qui a remplacé la commission nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation, qui a à son tour remplacé en 2017 la l'instance de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption<sup>19</sup>.

Après le succès de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections créée en vertu du décret n ° 2011-27 dans l'organisation et la gestion des premières élections impartiales et transparentes et assurer l'orientation de l'Assemblée nationale constituante. Le fondateur, dans le premier texte constitutif, a consacré l'idée d'organes permanents indépendants<sup>20</sup> en créant l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections malgré la nature provisoire du texte constitutif. Ceci est dans le but de rompre définitivement avec l'héritage de la tyrannie et son manque de transparence et l'absence d'intégrité des élections qui ont été organisées pendant plus d'un demi-siècle et l'aboutissement de cette expérience avec la confiscation des votes des électeurs, ce qui a empêché l'alternance pacifique du pouvoir.

La création d'organes indépendants s'est poursuivie, trois organes indépendants ont été créés, à savoir la haute autorité des élections en vertu de la Loi organique n ° 2012-23 du 20 décembre 2012 relative à l'instance supérieure indépendante des élections, l'instance vérité et dignité et l'instance nationale pour la prévention de la torture en vertu d'une loi organique n°21, et l'instance vérité et dignité en vertu de la loi organique n°2013-53 du 24 décembre 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation.

---

<sup>19</sup> Loi organique n °2017-59 du 24 août 2017 relative à l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

<sup>20</sup> Le fondateur a distingué un chapitre relatif à l'instance pour les élections (chapitre VII) à l'instar du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. L'article 25 de la loi constituante du 16 décembre 2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics prévoyant que l'Assemblée nationale constituante est chargée de la création d'un organe public permanent indépendant pour les élections.

La troisième vague d'organes indépendants, avec la publication de la Constitution du 27 janvier 2014, dans la mesure où un chapitre entier a été consacré aux organes constitutionnels indépendants: le chapitre VI, avec l'importance de ce chapitre dans l'édifice constitutionnel tunisien. Cependant, ses diverses dispositions n'ont pas été appliquées à ce jour, même certains organes constitutionnels n'ont pas été créés du tout, et les textes juridiques précédents continuent de s'appliquer à l'émergence de la catégorie des organes constitutionnels indépendants. A cet égard, le gouvernement a présenté un projet de loi de base relatif à la loi-cadre des organes constitutionnels indépendants. Ce projet a été fortement opposé lorsqu'il a été présenté aux organes constitutionnels indépendants. Cette opposition s'est cristallisée en particulier dans les notes écrites soumises officiellement par l'instance supérieure indépendante pour les élections indépendante au Ministère chargé des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme, et l'avis dirigé à la fois par la Haute Autorité indépendante pour la communication audiovisuelle et l'autorité de lutte contre la corruption à l'Assemblée nationale constituante. La version originale de la loi a été retirée au profit d'une autre formule intitulée loi organique relative aux dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants. Ce projet, à son tour, a suscité de grandes discussions qui ont remis en cause sa constitutionnalité, et l'Instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi a rendu sa décision n°2017-04 du 8 août. 2017 relative au projet de loi organique n°2016-30 relative aux dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants, dans laquelle elle a reconnu l'inconstitutionnalité d'un des chapitres du projet de loi et rappelant la publication de la loi organique n°2017- 59 du 24 août 2017 relative à l'organe de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

L'émergence d'organes constitutionnels indépendants en Tunisie a été caractérisée par l'émergence de positions rejetant cette nouvelle catégorie d'organismes en raison du coût élevé de son instauration et de sa gestion et la considérant comme une charge

supplémentaire qui pèse sur le budget de l'État ou le dépassement de l'étendue de son pouvoir, au point où certains des autorités publiques ont traité ces organes d'empiètement sur l'État, comme si ces organes opèrent en dehors de l'espace étatique sans tenir compte du fait qu'ils ont été créés pour remplir des pouvoirs qui ont été, de sitôt, confiés au pouvoir exécutif. Alors que d'autres reprochent à ces organes de ne pas exercer les pleins pouvoirs qui leur sont confiés, tels que la régulation de certaines activités liées à la scène audiovisuelle par rapport à l'instance de la communication audiovisuelle, ou même les domaines qui ne sont pas soumis à son propre examen, à l'instar le domaine du contrôle du financement de la vie politique par rapport à l'instance supérieure indépendante pour les élections.

Bien que le travail de certains organes constitutionnels a commencé avec quelques défauts concernant leur engagement aux tâches qui leur sont confiées, le manque de transparence requise dans son travail, l'absence d'une répartition claire des règles de compétence au sein de leurs structures fonctionnelles et pouvoirs exécutifs, ou ne pas respecter, dans certains cas, les décisions judiciaires et les avis provenant de ces organes judiciaires. Donc, la nouveauté de cette expérience et l'insuffisance des cadres juridiques régissant le domaine de travail de ces organes avec les dispositions de la constitution d'une part, et la nature particulière de ces structures publiques d'autre part, contribuent à étudier le système juridique, réglementaire et procédural qui régit le travail des organes constitutionnels et leur pertinence avec la volonté du fondateur de lancer ces organes. Revoir les règles relatives au contrôle de la composition des organes constitutionnels, la manière de sélectionner leurs membres du conseil, et de parvenir à une répartition claire des pouvoirs entre leurs différentes structures décisionnelle et directive, d'imposer le respect des règles juridiques et judiciaires et des mesures de transparence et la bonne gouvernance de manière à accroître l'efficacité de ses performances et à soutenir son indépendance notamment vis-à-vis du pouvoir exécutif, et renforce la confiance des

citoyens dans ces organes et contribue à un développement plus global de la gestion des affaires publiques et accroît la performance des autres structures publiques.

Il est clair que les autorités constitutionnelles connaissent aujourd'hui en Tunisie des grandes considérables, dont certaines n'ont pas encore vu le jour, tandis que d'autres rencontrent encore des difficultés liées à l'inadéquation des anciennes règles législatives dans les dispositions de la Constitution énoncées dans le chapitre VI. Ce qui crée le paradoxe de soumettre de nouvelles structures constitutionnelles aux textes du passé et la recherche des ressources nécessaires pour assurer ses fonctions. En revanche, certains organes connaissent des crises internes qui ont affecté négativement l'image de ces organismes, ainsi que l'incapacité de certains à atteindre les objectifs de leur mission. Cela a contribué à la perception que ces organismes sont coûteux par rapport à leur manque d'efficacité, ce qui soulève des questions sur le respect des règles de gouvernance et la bonne gestion des ressources publiques.

Tout cela conduit à se poser la question sur la position des organes constitutionnels aujourd'hui dans la nouvelle structure constitutionnelle? Et sur les mécanismes à adopter pour assurer la durabilité et l'efficacité des organismes dans l'accomplissement de leurs tâches? Et sur les méthodes de contrôle qui garantiront les principes de responsabilité et de primauté du droit sans compromettre l'indépendance des organes?

La question principale soulève la question sur les perspectives des organes constitutionnels indépendants en Tunisie, et comment consolider le choix que le fondateur a consacré pour ne pas défaire ses électeurs? et sur la manière de consolider le choix consacré par le fondateur afin de ne pas renoncer à ses attributs?

Ce rapport va commencer par présenter la spécificité du choix constitutionnel tunisien (partie 1), pour déterminer l'adoption du principe de l'indépendance des organes constitutionnels (partie 2) en passant par le contrôle des organes constitutionnels (partie 3)

pour enfin parvenir à la coordination entre les organes constitutionnels indépendants  
(partie 4)

## Partie 1: la spécificité du choix constitutionnel tunisien

La constitution tunisienne a déclaré dans la section sur les organes constitutionnels, après des débats et des auditions avec des experts en droit, sur les leçons tirées de l'expérience de 2011, notamment en ce qui concerne l'Instance Supérieure indépendante pour les élections.

Des expériences comparatives n'ont pas été utiles dans ce domaine, car la plupart des constitutions n'étaient pas soumises à des organes constitutionnels indépendants, tandis que le choix de certaines autres constitutions était différent des exigences du contexte constitutionnel tunisien.

Tout cela a donné au choix constitutionnel tunisien une particularité importante, et l'a différencié des choix constitutionnels comparatifs, et différent des cadres législatifs précédents de la Constitution, qui sont dans la plupart incompatibles avec l'esprit des organes constitutionnels comme indiqué au chapitre VI de la Constitution.

Les spécificités du choix tunisien peuvent être identifiés dans le cadre juridique des organes (1), le nombre d'organes (2) et les garanties constitutionnelles (3).

### Rubrique 1: l'encadrement juridique des organes

La constitution tunisienne a consacré une nouvelle catégorie de personnes morales de droit public, qui sont des organes constitutionnels indépendants, faisant du statut constitutionnel des organes la première garantie pour ne pas reculer en arrière et mettre un terme à l'existence de ces organes, transférer ses mandats au pouvoir exécutif. Ce que certaines voix évoquent aujourd'hui la possibilité de confier de nouveau l'organisation des élections par le ministère de l'intérieur, représente une régression de la philosophie de la Constitution et une violation manifeste de ses dispositions. De plus, la Constitution tunisienne ne se contente pas de consacrer simplement l'institution, mais plutôt de

consacrer les éléments de base de son cadre constitutionnel. En terme de mission fondamentale «les organes œuvrent au renforcement de la démocratie, et toutes les institutions de l'État doivent de leur faciliter le travail» (article n°125 de la Constitution), et leur composition, représentation, modalités de leur élection, leur organisation et les modalités de leur responsabilisation sont réglementés par une loi organique (article 65 de la Constitution), ce qui a rendu impossible l'adoption d'une loi-cadre pour les organes constitutionnels. Il est à noter que ce choix allait dans le même sens que celui fixé par la loi constituante n °2011-6 du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics. Dans son article n°6, la loi stipule que les textes relatifs à ... l'organisation des médias, la presse et la publication, le système électoral, les libertés et les droits de l'homme, le droit du travail et le droit syndical,... sont pris sous forme de loi organique. Sur cette base, l'instance supérieure indépendante pour les élections, l'instance vérité et dignité, l'instance nationale pour la prévention de torture en vertu des lois organiques, bien que ces deux dernières ne deviendront pas des organes constitutionnels.

Il convient de noter que la consolidation des organes indépendants au cœur de la Constitution visait, comme le montre les débats qui ont définis les travaux de l'Assemblée constituante chargée des organes constitutionnels, à accorder à ces structures publiques des une primauté au sein de la hiérarchie des institutions et les structures publiques<sup>21</sup>, d'une manière qui facilite leur travail et impose le respect du reste des institutions de l'État pour l'indépendance de ces organes. Il s'agit d'une conscience du fondateur, du lourd héritage autoritaire et de l'hégémonie d'un parti unique, que ce soit au cœur du pouvoir exécutif et

---

<sup>21</sup> Le conseil constituant chargé des organes constitutionnels a discuté de la question de la primauté des organes indépendants, et un certain nombre de membres du conseil ont fait valoir qu'il n'était pas nécessaire de prévoir la primauté des organes constitutionnels en vertu de leur caractère constitutionnel et de leur disposition au le cœur de la constitutionnalité, ce qui leur accorde un mécanisme de primauté par rapport à d'autres structures publiques. Le rapport publié par le conseil susmentionné le 26 septembre 2012, à sa sixième page, indiquait que « les membres du conseil sont convenus de ne donner le statut de « primauté » à aucune autorité constitutionnelle au sein de sa désignation, étant donné que sa présence au sein de la Constitution lui confère la nécessité de ce statut.

des différentes branches des structures publiques d'une part, et d'une volonté de donner plus d'efficacité, de transparence et d'impartialité au travail de ces instances d'autre part.

La constitution fixe les éléments fondamentaux du système juridique des organes constitutionnels indépendants, stipulant que ces organes sont dotés de l'autonomie juridique, administrative et financière "et sont élus par l'Assemblée nationale constituante du peuple à une majorité renforcée" sans préciser cette majorité renforcée, ce qui signifie qu'elle dépasse la majorité absolue.

Elle a stipulé l'obligation pour les organes de soumettre un rapport annuel à l'Assemblée du peuple, à laquelle présentent leur rapport annuel discuté pour chacune des instances lors d'une séance plénière qui lui est consacrée.

La loi (organique) fixe "la composition de ces instances, leur représentation, ainsi que les modalités de leur élections, leur organisation, et les modalités de sa responsabilisation."

La constitution limite le nombre de membres du conseil d'administration de l'organe (neuf membres) par rapport à deux organes constitutionnels, qui sont l'instance supérieure indépendante pour les élections et la haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle, alors qu'elle s'est contenté pour les autres organes d'évoquer des conditions de choix des membres, à savoir qu'ils sont "impartiaux, indépendants, compétents et intégrés" à l'exception de l'instance de développement durable et des droits des générations futures, dans laquelle ses membres ne sont pas tenus d'être indépendants.

## **Rubrique 2: Le nombre des instances**

La constitution tunisienne se distingue à cet égard par deux éléments: le premier est de contrôler un nombre clair d'organes constitutionnels indépendants et le second de ne pas distinguer entre deux systèmes constitutionnels différents.

Quant au nombre, et par référence au droit comparé, il s'avère que cette catégorie d'organes est nouvelle, car la plupart des constitutions n'ont pas prévu des dispositions pour ce nouveau type d'organe. La constitution française, dans ce domaine, a créé en 2008 un organe constitutionnel indépendant, Défenseur des droits, qui a été instauré en vertu d'une loi organique en 2011, ce qui a créé une nouvelle catégorie de personnes morales de droit public en droit français.

En Algérie, une haute indépendante de surveillance des élections a été créée en application de l'article n°194 de la constitution du 6 mars 2016.

Au Maroc, la Constitution marocaine a consacré "des institutions et des instances " constitutionnelles indépendantes (articles 161 à 170) rassemblés sous le titre "les institutions et instances de protection des droits et libertés, de la bonne gouvernance, du développement humain et durable et de la démocratie participative". Cependant, elle ne leur a pas accordé le même statut juridique ni la même désignation légale, elle a plutôt fait une distinction selon trois domaines entre "la protection et la promotion des droits" qui sont quatre: le conseil consultatif des droits de l'Homme, le médiateur, le conseil de la communauté marocaine à l'étranger, l'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination, "les instances de bonne gouvernance et de régulation", il s'agit de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, le conseil de la concurrence, l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, "les Instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative," il s'agit du conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, du conseil consultatif de la famille et de l'enfance, le conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative, où elle a exposé dans les articles leurs fonctions. La Constitution a constitutionnalisé l'institution et les fonctions sans consacrer les garanties relatives à son indépendance. L'article n°171 s'est contenté de "fixer la composition,

l'organisation, les attributions, et les règles de fonctionnement des institutions et instances prévues aux articles 161 à 170 de la présente constitution."

Quant au projet de constitution libyenne soumis le 29 juillet 2017, il a consacré un chapitre VII aux organes constitutionnels indépendants, mais il a pris une autre direction de celui de la constitution tunisienne sur deux points. Il a accordé 6 organes constitutionnels<sup>22</sup>, en attribuant à chacun un article distinct, puis a attribué le chapitre 163 à d'autres organes stipulant " organisé en vertu de la loi l'autorité de contrôle administratif, une l'association libyenne de la transparence et de la lutte contre la corruption, l'organe de statistique, un conseil supérieur des médias et de la presse et un conseil de la science, de la technologie et de l'innovation, et la loi définit sa composition, ses attributions, son système de travail, des garanties de ses indépendance et d'impartialité de ses membres, comme stipulé dans ce chapitre.

Dans son chapitre VI, la Constitution tunisienne consacre un article à chacun des cinq organes constitutionnels indépendants, et ce nombre est exclusivement limité, ce qui signifie qu'aujourd'hui seuls 5 organes constitutionnels indépendants peuvent être évoqués.

Contrairement à certaines des constitutions déjà mentionnées, nous ne trouvons pas de distinction dans le statut constitutionnel des organismes évoqués au chapitre VI de la Constitution.

---

<sup>22</sup> Et le projet de constitution libyen du 29 juillet 2017, il a consacré un septième chapitre contenant dix articles relatifs à des organes constitutionnels indépendants, et le projet a consacré deux catégories d'organes. il a consacré un article à chacun des six organes; la haute autorité indépendante des élections, le cour de comptes, le conseil national des droits de l'Homme, Le Conseil national pour la protection du patrimoine culturel et linguistique, le Conseil de recherche de la charia, la Commission du développement durable et, d'autre part, un chapitre intitulé "Autres organismes"

### Rubrique 3: les garanties constitutionnelles

Le choix de la constitution tunisienne a reflété, d'une part, les leçons tirées de l'expérience de l'Etat indépendantiste sur quarante ans, et sa dominance marquée sur le pouvoir exécutif qui s'identifie avec un seul parti dans tous les domaines liés aux libertés et droits fondamentaux, la confiscation des opinions et des voix des citoyens dans l'expression de leurs opinions et le choix de leurs représentants au sein des conseils élus en l'absence d'élections libres, pluralistes et impartiales. Et compte tenu de l'expérience de l'Instance supérieure indépendante pour les élections de 2011 et 2014 d'autre part, notamment par mettre fin au modèle prédominant, attribuer la gestion et le contrôle de ces domaines aux autorités publiques bénéficiant dotées d'un certain degré d'autonomie administrative et financière, mais il a également reconnu la nécessité de se soumettre au contrôle parlementaire.

Se référant au berceau des organes indépendants, qui est les États-Unis d'Amérique, nous remarquons la distinction entre les agences indépendantes et non indépendantes appelées agences exécutives. Pour les agences indépendantes, elles se distinguent par l'incapacité d'isoler leur organe fonctionnel du chef de l'État, sauf pour une bonne raison (for cause): la commission d'un crime de droit public ou d'une erreur professionnelle (manquement au devoir, inefficacité) ou une faute professionnelle; ou une faute professionnelle ou (neglect of duty, inefficiency), ou une erreur personnelle (malfeasance in office). En plus de cette garantie, la jurisprudence américaine ajoute cinq conditions, qui déterminent d'abord la durée du mandat, qui peut aller jusqu'à 14 ans pour les membres du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale. Deuxièmement, la formule est partiellement renouvelée pour assurer un renouvellement périodique et ordonné. Troisièmement: la structure qui tient compte de la représentation des partis républicains et démocrates. Quatrièmement: le caractère du conseil de l'administration de l'agence. Cinquièmement, il est obligatoire de soumettre un rapport annuel au Congrès, qui exerce un contrôle politique et financier.

En ce qui concerne les dispositions du chapitre VI de la Constitution, nous notons que les éléments les plus importants sont enchâssés dans la représentation bipartisane qui n'est pas justifiée en Tunisie.

La constitution tunisienne a parfois été exposée à certains détails pour garantir qu'elle ne dévie pas de l'esprit de la constitution. A travers les débats qui ont eu lieu lors de la préparation des textes, certains députés ont réagi en se référant à l'expérience de 2011.

Mais il faut noter que les dispositions du Chapitre VI de la Constitution de 2014 demeurent à ce jour parmi celles qui ne sont pas encore entrées en vigueur. Certains organes n'ont pas vu le jour jusqu'à aujourd'hui, alors que deux organes existent à ce jour selon l'ancienne structure établie dans les textes précédents pour l'entrée en vigueur dans la constitution. Cette hésitation et ce retard se reflètent dans l'instauration des organes constitutionnels prévus par la constitution après l'écoulement d'une période de près de quatre ans depuis la ratification de la constitution, et la réticence du pouvoir exécutif à autoriser ses organes directs à fonctionner même temporairement du travail par octroyer des lieux d'affectation et un budget nécessaire pour initier ses travaux et mener à bien les tâches qui lui sont confiées, faute d'une réelle volonté du pouvoir exécutif d'abandonner la gestion de domaines sensibles étroitement liés aux libertés fondamentales au profit des organes indépendants, tant que l'instauration des organes indépendants entraîne le retrait de l'autorité de gérer et de contrôler un certain nombre de domaines de l'autorité exécutive, et à renforcer le contrôle du Parlement sur les organes chargés du contrôle de ces domaines à l'occasion de l'examen de ses rapports d'activité et de ses rapports financiers et lors de l'examen et de l'approbation de ses budgets annuels.

Pire encore, certaines dispositions constitutionnelles ont été violées, notamment le dernier paragraphe de l'article 126 de la Constitution tunisienne, qui prévoit le renouvellement d'un tiers des membres de l'Instance Supérieure indépendante pour les élections. Il est de notoire publique que ce paragraphe a été violé à deux reprises, ce qui

nécessite de réfléchir, dans un premier temps, à un moyen d'arrêter la violation et, dans un, à une perception qui nous éloigne de la possibilité de violer la constitution désormais.

## Recommandations relatives à la première partie

Bien qu'il soit clair que les choix du fondateur n'étaient pas toujours judicieux, il a choisi d'entrer dans certains détails parfois, notamment définir le nombre de membres du Conseil de certains organes à neuf, ce qui est un choix négociable, déterminer le délai de renouvellement, ce qui a contribué à la complexité du statut de renouvellement de certains organes, nous nous trouvons dans une situation inconstitutionnelle, étant donné que la période de renouvellement a été perturbée par le retard du Parlement à renouveler le un tiers de l'instance supérieure indépendante pour les élections à titre d'exemple.

Alors qu'il n'était pas juste de proposer la régulation de la Constitution pour résoudre de tels problèmes, puisque cela pourrait progressivement conduire à un abaissement constitutionnel en essayant de l'adapter aux pratiques politiques, or la pratique politique devrait être compatible avec les exigences de la Constitution.

Par conséquent, le recours à une législation pour résoudre la déviation des dispositions de la constitution peut être la solution la plus appropriée. La réforme législative est une solution à la fois en raison du retard dans le renouvellement des membres ou du retard dans l'élection du président de l'autorité. Plusieurs solutions peuvent être proposées pour éviter de perturber l'élection du président de l'organe, notamment en limitant le droit de se présenter à la présidence dans certaines spécialités, comme c'est le cas de l'instance d'accès

à l'information, de sorte que le droit de se présenter est limité aux magistrats et aux professeurs d'université par exemple, compte tenu des traditions de neutralité liées à ces spécialités.

D'un autre part, il est nécessaire de revoir les procédures d'élection du président, de manière à éviter de revenir à la case zéro chaque fois que la session plénière ne choisit pas le candidat à la majorité absolue, de sorte qu'un troisième rôle peut être ajouté, dans le cas où aucun des deux derniers candidats n'obtiennent pas une majorité absolue, et le candidat qui a remporté le plus de voix au troisième tour gagne.

L'option de créer un journal relatif aux organes constitutionnels semble être aujourd'hui la plus appropriée en Tunisie, étant donné l'adhésion du législateur d'adopter une loi pour les dispositions communes ne conduira pas à résoudre les problèmes en suspens pour les organes constitutionnels, mais peut poser des problèmes supplémentaires relatifs à la multiplicité des textes et à la contradiction de ses dispositions, de sorte que le journal soit composé d'un premier chapitre qui comprend les dispositions communes entre les organismes, pour encadrer la spécificité de chaque organe par le biais des sections respectives.

Les circonstances qui ont limité l'autorité constituante initiale ou l'autorité constituante subsidiaire à la création et à l'adoption d'organes constitutionnels sont au cœur de la Constitution, Cette concrétisation est le point culminant d'un développement historique et législatif pour la création et le développement de la catégorie des organes administratifs indépendants et lui accorder un élan juridique très important pour consacrer et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, à l'instar de l'expérience française en ce domaine, ou afin de créer des structures publiques dotées d'une grande indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif pour limiter les abus de cette autorité et accorder plus de transparence et d'intégrité à la gestion et le contrôle d'un certaines fonctions sensibles liées d'emplois aux droits et libertés de rompre avec l'héritage autoritaire, à l'exemple du modèle

tunisien. Le déclin significatif de l'approche de la confiance des citoyens dans l'intégrité et la neutralité du pouvoir exécutif<sup>23</sup>, en particulier en l'absence de pluralisme politique et le chevauchement entre l'administration et le pouvoir exécutif qui est en conflit avec un parti unique dans sa gestion de ces aspects et en les considérant comme une menace pour l'État de droit et les institutions, d'une part, et en réponse à des demandes urgentes et en évolution relatives conférant plus de transparence dans l'exécution de ces tâches, d'autre part.

Prévoir ces dans de la constitution s'inscrit dans une redistribution horizontale<sup>24</sup> au sein du pouvoir exécutif en attribuant la gestion de certaines fonctions à des structures indépendantes du pouvoir exécutif, et à une répartition des pouvoirs entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif pour garantir et renforcer l'indépendance de ces organes par rapport au pouvoir exécutif, d'une part, et en leur accordant une primauté au cœur de l'organisation administrative d'autre part.

Du fait de ce qui précède, si les tâches confiées à ces organes sont de nature exécutive, ils sont dotés, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une grande indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et dépourvus de tout aspect de contrôle présidentiel ou de suivi de ce dernier.

Il convient de noter que, si les organes constitutionnels ont des domaines d'intervention variés et multiples, leur caractéristique commune demeure l'indépendance, car l'instauration de l'indépendance des organes est la caractéristique la plus importante de ces structures et une condition essentielle pour l'accomplissement de leurs tâches, la nécessité que l'incitation à leur accorder l'indépendance trouve son fondement dans la nature et le

---

<sup>23</sup> «L'organe constitutionnel est celui qui est stipulé par l'essence de la constitution en notion ou en attribution..... et le fondateur estime qu'il vaut mieux l'assigner à des organes indépendants en raison de son manque de confiance vis-à-vis l'autorité ou pour éviter de la surcharger», le rapport du Comité des organes constitutionnels sur le projet de constitution, daté du 26 septembre. 2012.

<sup>24</sup> La constitution du 27 janvier 2014 prévoit une redistribution horizontale du pouvoir exécutif en créant des organes constitutionnels indépendants et une redistribution du pouvoir au niveau vertical en consacrant le pouvoir local exercé par chacune des municipalités et régions.

domaine d'intervention de ces organes sensibles et relatifs à l'appui de la démocratie et la protection des droits et libertés fondamentaux<sup>25</sup> pour limiter la domination du pouvoir exécutif<sup>26</sup> dans ces domaines et pour garantir le respect de l'État de droit et des institutions, d'une part, et pour réduire l'inadéquation des mécanismes classiques du pouvoir exécutif et des structures publique dans sa gestion d'un certain nombre de points avec la croissance des demandes nouvelles et urgentes des citoyens en conférant plus de transparence, d'intégrité et de participation à la gestion des affaires publiques, d'autre part.

Ces organes sont dotés d'une indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, garantie par la constitution et un certain nombre de lois mises à jour, à des degrés divers, tant au niveau structurel ou qu'au niveau fonctionnel.

Alors que l'indépendance des organes constitutionnels repose souvent sur les dispositions de la Constitution, l'approche législative de la notion d'indépendance a varié d'un cadre juridique à l'autre, selon la nature et le domaine de compétence de chaque organisme et les circonstances qui ont mené à sa création en termes de caractéristiques et de limites. Alors que le législateur a initié la promulgation d'un cadre juridique commun pour ces autorités par l'adoption d'une loi relative à des dispositions communes entre les organes constitutionnels indépendants, cependant il n'a pas réussi à établir l'indépendance des organes que ce soit au niveau structurel ou fonctionnel, conformément à la volonté du fondateur et aux pratiques exemplaires à cet égard.

---

<sup>25</sup>Abdoulaye DIARRA ; « La redéfinition des rapports entre administration et administrés par la création d'organes de régulation et de contrôle semble être l'un des moyens les plus efficaces pour protéger les libertés et les droits des citoyens dans les domaines les plus sensibles de la vie politique » ; Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire ; p2.

<sup>26</sup>A.DIARRA « Le législateur va s'employer à limiter l'emprise de l'administration sur les secteurs sensibles de la vie politique » ; op cit ; p 7.

## Rubrique 1: l'indépendance structurelle

Le deuxième paragraphe de l'article 125 de la Constitution exige que "ces organes sont dotés de la personnalité juridique, et de l'autonomie administrative et financière et sont élus par l'Assemblée du peuple à une majorité renforcée ..."

La loi fixe la composition, la représentation, l'organisation et les modalités de leur contrôle.

Le principal motif d'octroi d'une indépendance structurelle aux instances constitutionnelles est non seulement de veiller à ce que le pouvoir exécutif n'interfère pas et n'influence pas les activités de ces organes, mais également d'augmenter l'efficacité de ses travaux et sa capacité à s'adapter au besoin croissant de spécialisation et d'expérience, en particulier en ce qui concerne le développement des technologies modernes et son impact sur les libertés individuelles et publiques.

Les caractéristiques de l'indépendance structurelle est mise en évidence par l'attribution des fonctions des organes à une structure collective (première section) et les modalités de désignation de ses membres (deuxième section) et la durée de leur mandat (troisième section) et en mettant l'accent sur la prévention des conflits d'intérêts au cours du mandat (quatrième section).

### Section 1: Le caractère collectif de l'administration des organes constitutionnels

Alors que le fondateur, dans l'article 125 de la Constitution, approuve le principe de l'autorité décisionnelle et du contrôle des organes constitutionnels par un organe collectif, qui est représenté au conseil de l'instance, la détermination du nombre des membres des conseils a varié d'un organe à l'autre. Alors que le nombre des membres de chacune de l'instance supérieure indépendante pour les élections et la haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle, est limité à neuf membres. Il a confié au pouvoir législatif

de déterminer le nombre des membres du Conseil de chacune de l'instance des droits de l'Homme, et l'instance du développement durable et des droits des générations futures, l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Tant que le contrôle du nombre des membres des conseils des organes n'est pas considéré comme l'une des garanties fondamentales de l'indépendance de ces organes, il était prévu de conférer plus de souplesse et d'harmonie entre les dispositions relatives aux organes constitutionnels en transférant la détermination du nombre des membres des conseils des organes à l'autorité législative.

Le caractère collectif de la modalité de gestion est l'un des éléments principaux et fondamentaux qui constituent le principe de l'indépendance des organes et un garant de leur impartialité en permettant la décision non-monopolistique par une seule personne et en permettant aux différents membres du conseil, qui représentent divers et multiples spécialités pour assurer l'objectivité et le sérieux dans leur travail, de l'instance d'étudier et de discuter collectivement un certain nombre de questions importantes et délicates. Et pour atteindre ces objectifs, il est prévu que le travail des conseils d'administration soit de caractère collectif effectif<sup>27</sup> et non formel, que ce soit en imposant la disponibilité d'un certain quorum pour la possibilité de convoquer le conseil de l'instance avec la participation du plus grand nombre possible de membres et en assurant la participation effective de la plupart de ses membres, stipulé dans l'article 18 de la Loi organique n° 2012-23 du 20 décembre 2012 relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections, «les réunions du Conseil de l'instance supérieure indépendante pour les élections se tiennent à la demande de son président ou de la moitié de ses membres, et uniquement en présence des deux tiers de ses membres<sup>28</sup>». Il a également stipulé qu'une certaine majorité est

---

<sup>27</sup> Assemblée Nationale ; rapport d'information ; Les autorités administratives indépendantes ; Comité d'évaluation et de contrôle des politiques sur les autorités administratives indépendantes ; 28 octobre 2010 ; p 97.

<sup>28</sup> Le législateur a stipulé dans l'article 44 de la loi organique n°2017- 59 du 24 août 2017 relative à l'autorité de gouvernance et de la lutte contre la corruption qui prévoit le même quorum pour la possibilité de concorde du conseil de l'autorité.

nécessaire pour approuver les décisions du conseil afin d'être légitime et garantir une certaine objectivité sans que la mise en œuvre de cette condition n'entraîne une perturbation du travail de ces conseils. Afin de garantir le caractère collectif effectif et efficace des travaux des conseils des organes, la plupart des textes juridiques encadrant les travaux des organes constitutionnels tendent à imposer une sanction d'abandon automatique sous la forme de l'absence fréquente d'un membre travaux des réunions du conseil de l'instance sans justification légale<sup>29</sup>.

Toutefois, cette sanction dépend de la régularité de la périodicité des réunions du Conseil de l'instance, notamment en ce qui concerne les organes qui ont connu un changement significatif du rythme de leurs travaux au cours de l'année (à l'instar de l'instance supérieure indépendante pour les élections et à l'autorité de la communication audiovisuelle, notamment en dehors des périodes électorales), ce qui nécessite de spécifier les dispositions de la loi relative aux organes constitutionnels<sup>30</sup> sur périodicité minimale de la réunion de son conseil, d'autant plus que les membres de la plupart des organes constitutionnels exercent leurs fonctions à plein temps au sein de l'organe, en vue de leur suivi régulier des travaux de l'organe exécutif et de leur participation continue au processus de contrôle du fonctionnement de l'organe.

D'un autre côté, le caractère de conseil ne signifie pas que cela se transformera en une gestion collective, il convient donc de faire une distinction entre les pouvoirs du Conseil de l'instance, dont le rôle est principalement de définir la stratégie et les principales politiques et les grandes options, et d'assurer le contrôle du bon fonctionnement de l'organe et d'approuver les décisions ordinaires, le budget et les résultats des élections et les pouvoirs de l'organe exécutif. L'organe exécutif doit être un organisme professionnel neutre et

---

<sup>29</sup> article 16 de la loi organique n° 2012-23 susmentionnée.

<sup>30</sup> Il convient de noter que pendant la période de création des organes constitutionnels, les conseils de l'instance sont invités à consacrer la plus grande partie de leur champ de travail au renforcement et à l'instauration des différents organes exécutifs, à la consolidation de leurs capacités humaines et logistiques et au contrôle des différents cadres organisationnels et procéduraux, ce qui nécessite une présence intensive et régulière des membres de l'instance.

permanent, d'une manière qu'il représente une garantie au cas où le conseil soit entravé ou il a pris des décisions qui violent les règles de bonne conduite.

**Cependant, les textes relatifs aux différents organes constitutionnels ne comportent pas de concepts précis et une répartition claire des pouvoirs au sein de l'organe de la commission ou entre le conseil et le président de l'organe et entre le conseil et l'organe exécutif.** Certains organes constitutionnels ont rencontré, malgré la courte période de début de leurs travaux, de graves difficultés concernant le respect de la bonne répartition des pouvoirs entre le conseil et l'organe exécutif et entre le conseil et le président de l'organe, ce qui a conduit le conseil de l'instance à dépasser son autorité hiérarchique et les pouvoirs de contrôle, pour s'immiscer directement dans le travail de l'organe exécutif, par exemple dans la gestion des ressources humaines (affectations / transfert / location ...) ou à l'exécution du budget, or le Conseil a pris en charge le contrôle et l'approbation du budget, ainsi que l'étude et l'approbation du programme annuel des ressources humaines qui inclut la perspective du Conseil concernant la disposition des ressources humaines, en termes d'affectation, promotion ou l'organisation des sessions de formation pour l'année couverte par le présent programme. A condition que l'organe exécutif sous la supervision et l'autorité du président de l'instance entreprenne la mise en œuvre du budget et le programme des ressources humaines, et que le conseil puisse évaluer la conformité de l'organe exécutif avec les licences qui lui sont accordées à cet effet à l'occasion de l'élaboration du budget avec le titre de l'année suivante ou à l'occasion de son étude et l'examen du projet de rapport financier.

L'expérience a montré que les organes se plaignent du fait que les conseils ont dépassé leurs pouvoirs décisionnel et de contrôle et qu'ils sont en concurrence avec les pouvoirs originaux détenus intuitivement par le président de la commission en sa qualité de chef de l'administration et donneur d'ordre de la dépense de son budget ou à l'organe exécutif. Cela est mis en évidence par l'ingérence des membres des conseils des organes dans les travaux

quotidiens, ce qui a contribué à perturber le travail de ces organes et a empêché l'achèvement d'instauration d'un organe exécutif qui remplit les conditions de professionnalisme et assure la durabilité de cet organe et sa subordination d'une part, et à la difficulté de responsabilisation de cet organe et à la détermination des responsabilités et les soumettre à une évaluation périodique pour augmenter l'efficacité du travail de ces organes, d'autre part.

Le problème lié à la gouvernance au sein des instances indépendantes est renforcé en l'absence d'une répartition claire entre les pouvoirs du conseil et les pouvoirs du président de l'organe, que ce soit dans les textes juridiques relatifs aux organes constitutionnels ou au cœur de leur règlement intérieur. Or, le président de l'autorité joue un rôle central pour s'en procurer du statut du président de l'organe quant à l'organisation de la périodicité des réunions, saisir son ordre du jour, définir les priorités concernant les questions qui doivent être présentées au Conseil, et en sa qualité de chef de l'Administration chargé de gérer l'organe exécutif par son engagement envers la gestion des ressources humaines, d'autoriser à dépenser le budget approuvé par les pouvoirs législatifs, et de prendre des décisions pour organiser les intérêts internes de la commission et la représenter devant les différentes instances judiciaires et administratives.

Cette ambiguïté entourant le processus de répartition des compétences entre le chef de l'instance et son conseil a conduit à un conflit de compétence entre ces deux organes et à la perturbation du travail de certains organes en raison de l'inadéquation du mécanisme de travail au cœur du conseil de l'instance représenté principalement par le caractère collectif, y compris la disponibilité d'un quorum pour assurer le déroulement des séances du conseil, la nécessité d'obtenir la majorité absolue sur les différents points qui lui sont soumis, les exigences du travail quotidien, la nécessité de respecter les engagements urgents et périodiques de l'organe, d'une part, et la mise en œuvre de son pouvoir discrétionnaire dans le cadre de sa conduite sur un certain nombre de questions relatives à la conduite

quotidienne, qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines ou de la gestion financière. Or, les travaux de gestion de l'instance sont soumis à un système juridique et réglementaire strict qui empêche toute résolution et décision appropriée.

L'aggravation des conditions dans certains organes a conduit à la démission de certains de ses membres, et bien que les démissions connues de certains organes tels que l'Instance supérieure ou Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, est un phénomène naturel dans le contexte de la transition démocratique, d'autant plus que certains membres n'ont pas présenté leur candidature mais ont été suggérés. Sa stabilité dans plus d'un organe constitutionnel, et d'une manière qui touche parfois à la possibilité de poursuivre le travail avec succès et empêche le quorum de se réunir avec le conseil de l'instance, pousse à s'en tenir à ce phénomène pour tirer des leçons et savoir ce qui doit être fait pour éviter les crises au sein des organes ou au moins pour une bonne gestion.

Indépendamment du retrait de certains candidats après leur élection au Parlement, parce qu'ils n'étaient pas élus à la tête de l'instance, une vague de démissions a débuté dans l'instance vérité et dignité, qui a connu trois vagues de démissions, puis a été suivie par la haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle, qui a connu 4 démissions en trois tranches, puis la l'Instance supérieure indépendante pour les élections, qui a vu trois démissions à la fois, dont la démission du président et de son adjoint.

Les douze démissions peuvent être expliquées en se référant d'abord à leurs raisons, la formation de l'adhésion professionnelle des indépendants. Quant aux raisons des démissions, la majorité tourne autour du désaccord imminent au sein des conseils et des accusations de non-respect du fond pour lequel l'instance a été lancée.

En ce qui concerne l'affiliation professionnelle des indépendants, il s'avère que sept des indépendants sont des juristes, qu'ils soient des magistrats ou des universitaires, et le

nombre s'élève à huit qui ont une formation juridique, si nous revenons à la nature de la formation universitaire des indépendants, Cela signifie qu'il s'agit d'une bonne application de la loi.

Et pour limiter les cas de conflit de compétence entre le conseil de l'instance et son président et entre le conseil et l'organe exécutif, il a tendance à inclure les pouvoirs de chacun des organes et de son président de manière vérifiée et à énumérer les pouvoirs les plus importants attribués à chaque autorité sans que le processus de recensement soit exclusif. A condition que ces pouvoirs soient détaillés et que les sous-questions qui leur sont liées soient déterminées dans le système interne de l'organe, qui doit être faire l'objet d'une consultation obligatoire du tribunal administratif. Outre, la nécessité de penser à revoir la composition des conseils des organes par une double procédure, la première est de réduire le nombre des membres des conseils des organes, pour autant que les membres de ces conseils soient légalement invités à se consacrer pour l'exercice de leurs fonctions au sein de l'instance. La deuxième procédure concerne l'examen des compétences nécessaires et requises pour la mise en œuvre des organes constitutionnels indépendants au vu de la nature des tâches qui leur sont confiées et de la liaison de l'une de ses parties avec la régulation de points sensibles étroitement liées aux droits et libertés fondamentaux<sup>31</sup> et la nécessité de son strict respect des contrôles juridiques et d'un certain nombre de principes juridiques fondamentaux pour son lien avec l'essence de la pratique démocratique afin de garantir les droits et les libertés fondamentaux effectifs des individus et des groupes.

Il est nécessaire de faire la distinction entre le rôle du président de l'instance en tant que représentant légal, donneur d'ordre et le chef de l'Administration, de son rôle de chef du

---

<sup>31</sup> Il convient de noter que la jurisprudence des tribunaux administratifs tunisien et français, ainsi que la jurisprudence de la justice européenne, à l'instar de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, soumettent les organes indépendants qui exercent des fonctions de régulation et sont dotés de pouvoir de suivi et d'investigation et d'imposer des sanctions à la nécessité de respecter les conditions et les mesures d'un procès équitable auxquelles les organes sont soumis, y compris la nécessité de séparer les agences d'enquête et de suivi des agences qualifiées pour infliger des sanctions, garantir le droit à la défense, adopter des procédures contradictoires et expliquer les décisions rendues par ces organes.

conseil de l'instance. Il est naturel qu'un conflit de compétence surgisse entre le président et le conseil, étant donné que la plupart des organes constitutionnels exigent que les membres soient libérés, contrairement à certains organes du droit comparé qui rendent la présence des membres des conseils des organes, liée aux invitations à assister aux réunions du conseil de l'instance pour approuver des décisions importantes, y compris la commission centrale des élections en Palestine. Si la loi exige la présence de tous les membres à plein-temps, le mandat devrait être distribué de manière à réduire la question des conflits et à déterminer la compétence attribuée au conseil de l'instance en établissant la liste des disciplines qui appartiennent à l'autorité du conseil, ainsi l'autorité du président de l'instance.

En revanche, il y avait des lacunes dans la législation et les textes relatifs aux organes, qui ont entraîné une perturbation de la gestion et une paralysie des performances, notamment en l'absence de dispositions précises facilitant la maintien des travaux sans interruption, telles que l'absence de dispositions pour déléguer les pouvoirs accordés au président, ou au conseil ou à l'autorité l'exécutive. Cela a été particulièrement évident lors de la démission du président de l'instance supérieure indépendante pour les élections, car il a été constaté que le vice-président nommé par le conseil de l'instance ne pouvait pas le remplacer en totalité pour la prise de diverses décisions.

## **Section 2: la modalité de désignation des membres des organes constitutionnels**

Bien que la méthode de désignation des membres des organes constitutionnels dans les systèmes de comparaison varie entre l'attribution de cette tâche au pouvoir exécutif en raison de la nature administrative des fonctions de ces organes et précédemment gérée par l'autorité exécutive, ou son attribution au pouvoir législatif, car il est doté de la légitimité électorale, ou la répartition du mandat de gestion entre ces deux autorités. Le législateur français se dirige ces dernières années vers l'attribution du mandat plus étendus au pouvoir législatif dans la désignation des membres de ces organes et leur accorde le droit de

s'opposer aux propositions du pouvoir exécutif concernant la sélection des candidats à l'adhésion dans le domaine des organes indépendants. Le fondateur tunisien a considéré, depuis l'inauguration de ses travaux, que «le pouvoir législatif c'est la partie qui peut élire des "membres de ces organes" car il est doté de la légitimité de la démocratie<sup>32</sup>. Pourvu que la question de la détermination de la composition des conseils et de la manière de sélectionner les membres doivent être soumises aux lois de chaque organe.

Afin de garantir qu'un parti ou un organe politique particulier ne domine pas le processus de sélection des membres des organes indépendants, la plupart des rapports et des études dans ce domaine recommandent que les membres des conseils des instances doivent être élus à une majorité renforcée, ce qui a été approuvé dans la constitution avec une référence au pouvoir législatif, la question de savoir comment choisir et élire les membres des conseils de l'instance.

Il convient de noter que l'adoption d'une majorité renforcée dans la modalité d'élection et de sélection des membres des conseils des instances est une condition nécessaire pour garantir qu'un parti ou un acteur politique ne domine pas le processus de sélection des membres, mais elle est insuffisante pour assurer la sélection des candidats avec compétence et intégrité de la manière requise par la constitution et les textes juridiques relatifs aux organes constitutionnels. Le processus de sélection des candidats doit être mené selon des procédures transparentes, basé sur l'objectivité et du respect des résultats du processus de sélection et d'évaluation des dossiers des candidats dans les différentes parties des procédures de sélection et d'élection des membres.

Bien que le législateur tunisien a adopté un mécanisme de tri et d'évaluation des dossiers des candidats à l'adhésion aux conseils des instances selon un barème d'évaluation pour arranger et fixer la liste initiale des premiers candidats acceptés, qui sera transférée à la

---

<sup>32</sup> Rapport du conseil des organes constitutionnels sur le projet de constitution, daté du 26 septembre 2012., p. 6.

séance plénière du Parlement pour élire les membres selon la spécialisation, il a été prouvé en retour que les commissions de présélection ne respectent pas le processus d'évaluation selon les critères inclus dans le barème, qui est considéré comme une perte d'une garantie de base approuvée par le législateur pour garantir que le candidat réponde à l'exigence d'expertise et de compétence, ce qui mine la légitimité du travail de ces comités et devient sous réserve d'annulation par le juge administratif<sup>33</sup>.

L'examen de la loi relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections et à l'instance pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption montre que le législateur, tout en adoptant le mécanisme de candidature ouverte, a assigné le processus de tri des demandes de candidatures et la prise de décision à un comité spécial du Conseil législatif qui reflète la représentation des partis au sein du conseil susmentionné et qui est chargé de définir un barème d'évaluation qui adopte un ensemble de critères pour évaluer la compétence et l'expérience des candidats, les classer en fonction du mérite et soumettre une liste en fonction de la juridiction à la session plénière. Tandis que l'article 37 de la Loi organique n°2017-59 relatif à l'instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, dans son deuxième paragraphe, stipule que «le comité chargé conformément au règlement intérieur du Parlement du peuple de recevoir les candidatures et de décider selon le barème d'évaluation qui est définie à cet effet selon des critères objectifs et transparents et est publié dans le Jort officiel de la République tunisienne lors de l'ouverture des

<sup>33</sup> Le juge a suspendu l'exécution dans de fréquentes décisions rendues à la même date concernant les contestations des résultats des travaux du comité de présélection prévues à l'article 6 de la loi organique n°2012-23 relative à l'Instance supérieure indépendante pour les élections selon la formule présentée avant l'amendement selon laquelle «tant que le législateur requiert le classement des candidats en adoptant le barème d'évaluation approuvé par le Comité spécial et publié par le Jort officiel de la république tunisienne, les fonctions du comité spécial chargé d'étudier et de trier les dossiers de candidature au Conseil de l'instance supérieure indépendante pour les élections se limitent à étudier et trier les dossiers des candidats et à appliquer le barème d'évaluation conformément au deuxième paragraphe de l'article 6 de la Loi organique n ° 2012-23 relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections et le vote à la majorité de trois quatre de ses membres selon les résultats du barème d'évaluation. Le non-respect du classement par la nécessité d'établir le barème d'évaluation, et que la session plénière seule a un pouvoir discrétionnaire dans la sélection des membres par vote secret. »

Réexamen: décision de suspendre l'exécution dans l'affaire no 416045 du 19 septembre 2013.

Décision de suspendre l'exécution dans l'affaire n ° 416047 du 19 septembre 2013

La décision de suspendre l'exécution dans l'affaire n ° 416048 du 19 septembre 2013

candidatures". Compte tenu de la nécessité d'adopter des critères objectifs et transparents pour le barème d'évaluation et la nécessité de respecter ce barème dans le processus d'évaluation des dossiers et de classement des candidats. Cette procédure reste limitée et insuffisante pour garantir la sélection des plus dignes et des personnes compétentes, et que la séance plénière n'est pas tenue de se conformer lors de son vote du classement des candidats selon chaque spécialité. Cela ressort clairement des résultats du processus de vote lors de la sélection de certains membres du Conseil de l'instance supérieure indépendante pour les élections en 2013, ou à l'occasion du renouvellement partiel de son conseil, ou du règlement de la vacance enregistrée dans son conseil au cours de l'année 2017, et de l'adoption d'un mécanisme de conformité dans le choix du candidat indépendamment du processus de classement des candidats présélectionnés par le Comité spécial, qui rend vide les travaux de ce comité de son contenu et empêche l'adoption d'un mécanisme efficace pour sélectionner ceux qui ont la compétence et l'expérience et soumettre le processus de sélection des membres des conseils des instances à des quotas de partis, malgré l'adoption du vote à une majorité renforcée, comme l'exigent la constitution et les lois relatives aux organes constitutionnels.

Cette conclusion est renforcée par la durée de l'élection des membres du conseil de l'instance supérieure indépendante pour les élections, soit au moment de sa création, soit au moment d'un renouvellement partiel de son conseil, soit au règlement de la vacance enregistrée dans son conseil, dans le cadre de changement du rythme de vote et les votes attribués aux candidats d'une session plénière à l'autre, et sans se tenir compte du processus de classement abouti par le processus de présélection et l'étude des dossiers des candidats de la part du comité spécial, et sans justification du changement dans les résultats de vote d'une session plénière, qui enlève le mécanisme de sélection des candidats tout caractère objectif et empêche de garantir la présence de candidats qualifiés et expérimentés au sein des conseils des instances, ce qui appelle à revoir le processus de sélection dans

candidats à travers la révision le barème d'évaluation adopté. Cependant, ces procédures, bien qu'importantes, ne se présentent pas comme une garantie suffisante pour garantir la sélection de candidats qualifiés et expérimentés puisque les pouvoirs de préparation d'un barème d'évaluation, de tri des dossiers des candidats, de décision, de classement des candidats présélectionnés aux exigences de la candidature, ainsi que le pouvoir d'accepter et de statuer les objections à cette liste avec un seul organe représenté au sein du comité spécial, dont la composition et l'élection de ses membres sont ajustées conformément à la règle de la représentation proportionnelle, par exemple, la règle adoptée pour la sélection des membres du Comité permanent et des comités spéciaux et d'une manière qui reflète la composition de la session plénière.

Le fait de mettre l'accent sur des pouvoirs incompatibles empêcherait la sélection de membres compétents et expérimentés et exclurait la sélection de candidats initialement acceptés pour des considérations partisans ou politiques. Cela s'ajoute aux courts délais d'objection et au défaut d'expliquer la décision de rejet des candidats par le comité et de les publier au public afin de garantir le droit effectif de s'opposer à ces décisions et de garantir les droits de la défense.

Alors qu'il est reconnu que la session plénière dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans le processus de sélection des membres des conseils des organes, par conséquent, les réunions appropriées qui sont organisées par la session plénière ne devraient pas conduire à vider l'article 125 de la Constitution de son contenu, qui souligne que les membres des organes sont choisis avec expérience, compétence, intégrité et impartialité. Pour garantir que le pouvoir législatif respecte la volonté du fondateur de la manière décrite préalablement ci-dessus, une distinction est établie entre la partie qui soumet les candidatures et la partie qui décide que le comité spécial devrait établir une mini-liste nominative des premiers candidats acceptés dans la limite de 3 ou 4 noms et les transférer à la séance plénière, ainsi que la nécessité de présenter des procédures pour étudier et

soumettre les objections aux listes préliminaires de candidats à des contrôles qui garantissent le droit de la défense et renforcent la transparence du travail de l'instance qui gère les demandes d'opposition, tels que :

- La nécessité de publier les décisions du comité chargé du contrôle de la liste préliminaire des candidats,
- Fixer des délais raisonnables pour le dépôt des demandes d'opposition,
- Permettre à l'opposant de prendre connaissance de la décision contestée et de l'appui sur lequel le comité s'est reposé pour rendre ladite décision,
- Pour lui permettre de préparer ses moyens de défense et de prévoir une audition afin de présenter ses arguments et d'apporter son appui,
- La nécessité d'expliquer les décisions du comité chargé de statuer sur l'opposition et de les publier de manière à garantir que l'opposant puisse la contester devant le tribunal compétent et facilite le travail de ce dernier en étendant son contrôle sur les travaux du comité.

### Section 3: Législature

Le fondateur a adopté une règle unifiée pour déterminer la durée du mandat des différents conseils des organes constitutionnels, qui consiste à fixer une durée unique pour la composition de ces conseils<sup>34</sup> pour une période de six ans<sup>35</sup> qui ne peut être prolongée.

L'une des garanties importantes de l'indépendance de ses membres est de déterminer la durée du mandat de la composition des conseils des organes constitutionnels. Le rapport publié par l'Assemblée générale française concernant les organes indépendants contenait une recommandation selon laquelle une seule période représentative d'adhésion aux

---

<sup>34</sup> Revoir les articles 127, 128, 129 et 130 de la constitution

<sup>35</sup> La législature est exclue pour la majorité des premiers membres élus du Conseil qui passent à la règle du renouvellement partiel, avec la durée du mandat des deux tiers des membres du Conseil de l'instance supérieure indépendante pour les élections, la haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle et l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption depuis moins de six ans.

organes indépendants devrait être diffusée, non renouvelable, avec un délai raisonnable et suffisant pour mener à bien les tâches et le suivi des projets décidés par le conseil de l'instance, allant de 5 à 7 ans<sup>36</sup>, selon la nature des tâches de chaque organe.

L'adoption d'une seule législature est considérée comme l'un des éléments qui renforcerait l'indépendance du membre élu, en évitant la possibilité de subir des pressions du parti qui l'a élu, ou en évitant que le membre ne renonce à la fin de la période du mandat à son impartialité et à son indépendance au profit d'un ou de plusieurs partis représentés au Parlement, afin de garantir son renouvellement pour un second mandat. En outre, restreindre la période d'adhésion à une seule période représentative empêcherait la possibilité d'exempter<sup>37</sup> ou de suspendre l'adhésion d'un membre élu, sauf dans des cas spécifiques exclusivement dans la loi, par exemple un membre commet une grave erreur<sup>38</sup>. Cela ne peut se faire que dans le respect d'un ensemble de procédures garantissant le droit à la défense<sup>39</sup> et aux litige<sup>40</sup>, ou sur condamnation en vertu d'une décision rendue pour délit intentionnel ou crime.

Il convient de noter que les procédures relatives à l'exemption sont limitées au conseil de la commission avec l'approbation d'une certaine majorité, qu'elle soit simple ou renforcée, afin de garantir l'indépendance du membre concerné par la procédure d'exemption, que ce soit du pouvoir législatif ou des membres du conseil de la commission, avec la nécessité

<sup>36</sup> Assemblée Nationale ; rapport d'information ; Les autorités administratives indépendantes ; Comité d'évaluation et de contrôle des politiques sur les autorités administratives indépendantes ; 28 octobre 2010 ; p 99.

<sup>37</sup> Revoir l'article 8 du décret n° 2011-116 du 2 novembre 2011 sur la liberté de la communication audiovisuelle et la création d'une haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle.

<sup>38</sup> Revoir l'article 15 de la loi organique n° 2012-23

<sup>39</sup> En entendant le membre concerné par le conseil de la commission et garantir son droit de discuter des violations qui lui sont imputées et la nécessité d'émettre un rapport par le conseil qui permet au juge d'abolition d'étendre son contrôle sur la légalité de la décision d'exemption.

<sup>40</sup> La remise en cause de la légitimité des décisions rendues par les organes constitutionnels est a priori garantie par le principe selon lequel ces organes sont soumis au contrôle du juge administratif et compte tenu de la nature générale de la demande de dérogation à l'autorité qui est exercée même en l'absence d'un texte explicite. Et stipuler le droit du membre concerné de déroger ou non dans le texte de la loi n'empêche pas de garantir son droit de recours contre les décisions rendues à cet égard. Ceci a été conclu par l'autorité de contrôle temporaire sur la constitutionnalité des projets de loi dans sa décision n° 7/2017 du 17 août 2017 relative au projet de loi organique n° 38/2017 relative à l'instance de bonne gouvernance et lutte contre la corruption.

pour le Conseil de garantir les droits de la défense du membre concerné en l'entendant et en lui permettant de discuter des erreurs qui lui sont imputées et en incluant cela notamment dans un texte transféré au pouvoir législatif. La majorité requise pour ratifier la décision concernant l'exemption d'un membre d'une majorité simple en ce qui concerne l'instance supérieure indépendante pour les élections<sup>41</sup> et la Haute Autorité de la communication audiovisuelle<sup>42</sup> varie en fonction de l'exigence d'une majorité renforcée pour l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption<sup>43</sup>, représentée par les deux tiers des membres du Conseil et transférée au l'Assemblée du peuple.

Le Conseil d'État français a conclu qu'il est nécessaire de respecter la règle d'interdiction de licencier ou de suspendre l'adhésion d'un membre élu pendant toute la durée de son mandat, même en l'absence d'une disposition explicite sur l'objet<sup>44</sup>. Par conséquent, l'identification des cas d'exemption, tout en garantissant le droit de la défense au membre concerné<sup>45</sup> par cette procédure, renforcerait l'indépendance de l'instance et l'impartialité de ses membres et limiterait l'ingérence du pouvoir exécutif et des divers organes de pression d'une manière qui favorise la neutralité et l'impartialité des organes. Cependant, le législateur a inclus dans le projet de loi organique relative au contrôle des dispositions communes entre les organes constitutionnels indépendants dans son article 33 un nouveau cas de résiliation de l'adhésion qui n'était pas inclus dans le statut régissant l'instance supérieure indépendante pour les élections et le décret relatif à la création d'une haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle qui est le retrait de confiance en

---

<sup>41</sup> Revoir l'article 15 de la loi organique n° 23 de 2012

<sup>42</sup> Revoir l'article 8 de du décret n° 2011-116 du 2 novembre 2011

<sup>43</sup> Revoir le deuxième paragraphe de l'article 45 de la loi organique n° 59 de 2017.

<sup>44</sup> Etudes et documents du Conseil d'Etat ; n 52 ; 2001 ; la documentation française op cit; p 291.

<sup>45</sup> 46 « Or, votre rapporteur estime qu'une telle procédure doit constituer une garantie statutaire de l'indépendance des membres des AAI à l'égard de l'extérieur mais aussi des autres membres de l'autorité à laquelle ils appartiennent, ce qui devrait motiver l'intervention du législateur. Aussi votre rapporteur estime-t-il que la loi devrait énumérer de manière exhaustive les cas justifiant une révocation (empêchement, manquement à une obligation, incompatibilité) en exigeant qu'elle soit prononcée par le collège à une majorité qualifiée. Cette procédure devrait être adaptée pour les autorités ne comptant pas de collège, en recourant à un tiers » ; Sénat, Rapport d'information sur les autorités administratives autonomes 2006-2014 : bilan ; Patrice Gélard ; p41.



contrôle des dispositions communes entre les organes constitutionnels indépendants relève des cas d'exemption et non sous les dispositions relatives à la responsabilisation des organes qui visent principalement à soumettre leurs travaux au contrôle du pouvoir législatif, que ce soit à l'occasion de l'examen de son budget ou à l'occasion de ses rapports périodiques, qu'il s'agisse de ses activités ou de sa disposition financière.

Compte tenu de ce que cela représente en termes de limitation de l'indépendance des membres des conseils des organes et de leur contradiction avec les dispositions de la Constitution, le législateur a abandonné ces dispositions lors de la session plénière de l'Assemblée du peuple le 27 octobre 2017 par la révision de l'article 33 précité, ainsi qu'abandonner l'adoption du concept de retrait de confiance et en le remplaçant par le concept d'exemption en stipulant la nécessité de respecter les droits de défense et de litige du membre concerné.

L'article 33 du projet de loi relatif au contrôle des dispositions communes entre les organes constitutionnels indépendants<sup>46</sup> dispose qu' "en cas de violation des obligations incombant aux membres du conseil de l'instance et prévues dans les articles 2 et 9 de la présente loi, un tiers des membres de l'Assemblée du peuple peut proposer l'exemption d'un ou plusieurs membres du conseil de l'instance conformément à une demande justifiée soumise au président de l'Assemblée du peuple et transférée au membre concerné.

La demande d'exemption est décidée par l'Assemblée du peuple dans un délai de 60 jours à compter de la date de dépôt de la demande justifiée, et après que l'Assemblée du peuple a contacté le membre concerné pour une réponse écrite à la demande d'exemption, qui doit être transférée à l'Assemblée du peuple dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de la demande susmentionnée. Le fait que l'Assemblée du peuple n'ait pas reçu la réponse du membre concerné dans le délai indiqué ci-dessus n'empêche pas le

---

<sup>46</sup> La version finale de l'article 33, qui a été approuvée par l'Assemblée du peuple, a été adoptée lors de sa session plénière du 27 octobre 2017

vote en séance plénière, dont l'approbation de la demande d'exemption des deux tiers des membres.

Considérant que, dans le cadre de la rédaction finale de l'article 33 susmentionné, le législateur a renoncé à la notion de retrait de confiance mais a adopté à première vue un concept lié à la procédure d'exemption, mais dans son essence et dans le système des procédures connexes concerne le système de retrait de la confiance, la nécessité pour le l'Assemblée du peuple de monopoliser, sous cette forme, le mécanisme d'engagement automatique pour demander l'exemption d'un membre de l'instance sur la base d'une demande émise par au moins un tiers des membres de l'Assemblée du peuple. Cependant, ce transfert n'est pas délibéré et discuté à la séance plénière avant que 60 jours ne se soient écoulés depuis la date de soumission de la demande justifiée d'exemption du membre, et soumettre la ratification à une majorité renforcée au lieu de la majorité simple approuvée pour retirer la confiance du gouvernement n'est rien de plus qu'une mise en œuvre automatique du principe des formules et formes parallèles, or l'exemption n'est généralement pas soumise au principe des formules et formes parallèles, mais elle exige que l'autorité compétente prenne la décision d'exempter, d'observer et de garantir les droits de défense de la personne concernée par la procédure d'exemption.

À la suite de ce qui précède, l'examen par le législateur du contenu de l'article 33 de la Loi organique relative à la réglementation des dispositions communes aux organes constitutionnels, à la suite de la déclaration de l'autorité provisoire chargée de contrôler les projets de loi, n'est pas considéré comme une application honnête de la décision de l'instance susmentionnée, selon laquelle l'Autorité n'aurait pas dû rejeter la contestation de l'inconstitutionnalité de l'article 11 du projet de loi susmentionnée. En particulier, les dispositions de son dernier paragraphe<sup>47</sup>, concernant l'exemption d'un membre du Conseil,

---

<sup>47</sup> L'article 11 (dernier paragraphe) du projet de loi relatif à la réglementation des dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants dispose qu' «un membre de l'Assemblée peut être exempté par une décision des deux tiers des membres de l'Assemblée du peuple et par une demande justifié des deux tiers des

mais sur la base de la disponibilité d'une garantie fondamentale représentée dans la séparation entre l'entité qui s'engage à augmenter la présence des cas d'exemption et le transfert du dossier du membre concerné à l'attention du pouvoir législatif représenté par le Conseil, d'une part, et l'organe compétent pour décider de cette saisine et estimer l'étendue des conditions requises pour l'exemption ou non, qui sont confiées à l'Assemblée du peuple et la ratification ou le rejet de cette proposition, d'autre part<sup>48</sup>, qui n'est pas disponible dans le cas mentionné à l'article 33 dans sa forme amendée après la publication de la décision de l'Autorité provisoire du contrôle de la constitutionnalité des lois. Or, le pouvoir d'engagement et de saisine, le pouvoir discrétionnaire et l'approbation de la proposition d'exemption ont été collectés par l'Assemblée du peuple, ce qui représente une perte de cette garantie fondamentale et constitue une violation explicite de la décision de l'Autorité provisoire de contrôler la constitutionnalité des projets de loi.

En conséquence, l'amendement apporté à la rédaction de l'article 33 de la Loi organique relative au contrôle des dispositions communes aux organes constitutionnels est contraire<sup>49</sup> à la décision de l'organe provisoire de contrôler la constitutionnalité des projets de loi et est incompatible avec les dispositions de l'article 11 de la même loi. Les procédures prévues

---

membres du conseil de la commission conformément aux causes, conditions et procédures prévues par la loi de chaque organe.

<sup>48</sup> Attendu que, l'organe provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi a pris fin dans sa décision n° 04/2017 du 8 août 2017 relative au projet de loi organique n° 30/2016 relative aux dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants, et qu'il n'y a donc pas de suspicion d'inconstitutionnalité dans l'attribution du pouvoir d'exempter l'un des membres de ces organes prévu à l'article 11 du projet de loi contesté dans son dernier paragraphe, pour autant que l'exemption provienne au début d'une demande justifiée et soit entourée de garanties adéquates, majoritaires aux deux tiers dans la demande d'exemption et dans la prise de décision d'une part, et la séparation entre la partie soumettant la demande qui est le conseil de la commission et partie décisionnelle qui est l'Assemblée du peuple d'autre part, à condition que la personne se réserve dans tous les cas le droit de contester."

<sup>49</sup> En application des dispositions du deuxième paragraphe de l'article 23 de la loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014 relatives à l'organe provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi, la nouvelle rédaction de l'article 33 du projet de loi organique sur le contrôle des dispositions communes aux organes constitutionnels sera présentée à l'organe provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi pour exprimer leur avis sur la constitutionnalité de ces dispositions ou non. Et qu'il s'agit d'un arrangement selon ce qui a été énoncé précédemment, la nouvelle formulation introduite à l'article 33 par l'Assemblée du peuple est considérée a priori en violation de la constitution, selon la conclusion de l'autorité lors de sa suspension n° 04/2017 du 8 août 2017, susmentionné, qui est censée conduire au rejet de cette version de l'article 33 par l'organe..



l'article 33 qui correspond au principe de proportionnalité entre l'indépendance des organes constitutionnels d'une part et leur responsabilisation d'autre part prévue à l'article 125 de la Constitution et évite la confusion entre les procédures de responsabilisation individuelle des membres du Conseil et les procédures de responsabilisation de l'organe lui-même.

#### **Section 4: L'obligation de déclarer les conflits d'intérêts**

Tant que la création d'organes indépendants vise à protéger les droits et libertés fondamentaux et l'impartialité et la transparence dans la gestion d'un certain nombre de questions sensibles en consolidant et en renforçant l'indépendance de ces organes, la sensibilité de la mission du membre du conseil de la commission qui lui demande de veiller à la nécessité de déclarer tout cas de conflit d'intérêts et de s'abstenir de participer à la prise de décision à ce sujet, renforçant ainsi son indépendance et réduisant les risques de subir des pressions dans l'exercice de ses fonctions, ce qui limite son indépendance dans la prise de décision et dans ce qui renforce l'impartialité de l'autorité et favorise l'équilibre de confiance dans celle-ci.

Il convient de noter que les cas de conflit d'intérêts sont généralement stipulés au regard de la spécificité de certains emplois, ou seul le principe est consacré à être évalué par le conseil de la commissions au cas par cas en fonction des circonstances du travail de chaque commission. C'est ce que le législateur a adopté dans les textes juridiques organisant à la fois l'instance supérieure indépendante pour les élections, la haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle<sup>50</sup> et l'instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. La question de l'examen de l'existence d'un conflit d'intérêts avec le membre ou non reste l'une des options laissées à la jurisprudence du Conseil de la Commission, qui

---

<sup>50</sup> Revoir le dernier paragraphe de l'article 11 du décret n ° 201-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et à la création d'une haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle.

doit adopter un concept **élargi**<sup>51</sup> des cas de conflit d'intérêts pour renforcer l'indépendance de la commission et renforcer la confiance en elle. Le processus d'évaluation de l'existence ou non d'un conflit d'intérêts reste soumis au contrôle du juge administratif.

À l'appui de l'indépendance des organes indépendants, le législateur a levé la dissimulation du membre de l'organe, en cas de conflits d'intérêts qui constituent une grave erreur<sup>52</sup>, ce qui entraîne son exemption par l'Assemblée du peuple, conformément au principe des formules et formulaires parallèles, en tant qu'organisme qui a procédé à l'élection des membres des organes constitutionnels indépendants<sup>53</sup>, sur la base d'un rapport justifié délivré par le Conseil de la Commission, tout en garantissant le droit de la personne concernée à la défense.

Il conclut de ce qui précède que la législation relative aux organes constitutionnels indépendants comprend les éléments les plus importants garantissant l'autonomie structurelle, cependant l'indépendance doit être renforcée et s'efforcer de garantir l'harmonie entre les dispositions légales, en particulier celles relatives à l'adoption de mesures objectives pour évaluer les qualifications et les compétences des candidats à l'adhésion à ces organes et à respecter ce que le processus d'évaluation est propice à donner au choix des membres des organes la nature objective, assurer la disponibilité de beaucoup

<sup>51</sup> " Certes, l'on pourrait considérer que les causes d'incompatibilités doivent être strictement interpréter en ce qu'elles limitent le pouvoir de nomination et l'accès aux charges publiques, mais il faut au contraire affirmer que les incompatibilités étant ce qui établit l'indépendance qui se donne à voir, principe consubstantiel aux autorités administratives, doivent être interpréter **largement** » ; Sénat; Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié ( Tome 2 : Annexes ).

<sup>52</sup> Revoir l'article 13 de la loi organique n ° 2012-23 et l'article 55 de la loi organique n ° 2017-59 susmentionnés.

<sup>53</sup> Il convient de noter que l'organe provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi a pris fin dans sa décision n ° 04/2017 du 8 août 2017 relative au projet de loi organique n ° 50/2017 relative aux dispositions communes aux organes constitutionnels, considérant que " la responsabilisation des organes constitutionnels indépendants devant l'Assemblée du peuple est le résultat de ce qui est spécifique à l'Assemblée et ses membres et, en conséquence, il n'y a aucun soupçon d'inconstitutionnalité en attribuant le pouvoir d'exempter l'un des membres de ces organes prévu à l'article 11 du projet de loi contesté dans son dernier paragraphe tant que l'exemption est effectuée à la demande d'une justification et soutenue avec des garanties adéquates, qui est une majorité du deux tiers dans la demande d'exemption et de prise de décision d'une part et la séparation entre la partie qui soumet la demande, qui est le conseil de la commission et la partie qui prend la décision qui est l'Assemblée du peuple d'autre part, à condition que la personne concernée se réserve le droit dans tous les cas le droit de contester

de compétence et d'expérience pour que le membre élu puisse exercer ses fonctions de manière professionnelle et neutre, afin de soutenir et de consolider l'indépendance des organes indépendants, leur intégrité et leur transparence et de renforcer la légitimité de leur travail.

Cependant, l'autonomie structurelle des organes constitutionnels, même si elle est une condition nécessaire pour garantir l'indépendance de cette nouvelle classe de structures publiques, garantir l'indépendance fonctionnelle est le garant de la réalisation effective de cette indépendance dans un climat caractérisé par la domination du pouvoir exécutif et du parti unique sur l'administration et sur les domaines actuellement attribués aux organes constitutionnels indépendants pour une période de plus de d'un demi-siècle.

## **Rubrique 2: l'indépendance fonctionnelle des organes constitutionnels**

Des organes constitutionnels indépendants sont apparus à la suite de l'incapacité des structures publiques sous leur ancienne forme d'accomplir des tâches étroitement liées aux droits et libertés fondamentaux de manière neutre et transparente, en plus de chercher à renforcer l'équilibre de la confiance des citoyens<sup>54</sup> dans la manière de gérer les structures publiques des affaires publiques en attribuant ces tâches et fonctions à des organismes dotés d'une grande indépendance., impartialité et transparence, ce qui nécessite de fournir un degré important d'indépendance fonctionnelle aux organes constitutionnels, ce qui exige qu'ils ne soient pas soumis dans l'exercice de leurs fonctions au pouvoir présidentiel ou à l'autorité de tutelle (première section) Et travailler à aligner ses ressources sur les tâches qui lui sont assignées ou en mobilisant les ressources humaines et financières nécessaires pour sécuriser ses missions (section 2)

---

<sup>54</sup> « Instruments de la transparence démocratique, les AAI doivent « rassurer » l'électeur, en dehors de toute intervention des pouvoirs publics, qui ne sauraient en l'espèce être juges et parties » ;Marie-Charlotte Roques-Bonnet ; Les blocs de pouvoirs « éclipsés » par les autorités administratives en réseau : vers la fin des contrepouvoirs ; p 5.

## Section 1: Ne pas être soumis à une autorité présidentielle ou de tutelle

La création d'organes indépendants est une exception au fait que l'administration ne se soumet pas à l'autorité présidentielle ou à une autorité de tutelle de l'autorité exécutive représentée au sein du gouvernement, en attribuant des tâches et des fonctions administratives à des structures publiques indépendantes qui ne sont pas soumises à l'autorité présidentielle ou à la surveillance afin d'éviter la domination de l'autorité exécutive sur l'administration, compte tenu du manque de conditions d'impartialité et d'indépendance de cette dernière, qui a conduit à une diminution de l'équilibre de la confiance des citoyens dans l'impartialité et la transparence des administrations publiques. Par conséquent, les organes constitutionnels indépendants existent au cœur de l'État mais en dehors de la hiérarchie administrative<sup>55</sup> classique et ne sont soumis à aucun aspect de leurs activités dans leur domaine d'activité en ne soumettant leurs actions à aucun contrôle ou approbation.

L'article 4 du projet de loi sur le contrôle des dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants exige que «les organes dotés d'une autonomie administrative et financière conformément à la constitution et aux dispositions de cette loi. Les organes ne sont soumis à aucune autorité présidentielle ou de tutelle, ni ne reçoivent d'instructions. Toute ingérence dans son fonctionnement de quelque partie est proscrite. »

Malgré la nature administrative des activités et des travaux de ces organes, ils ne sont soumis à aucun contrôle présidentiel préalable tant que le fondateur leur a accordé une personnalité juridique, et ils ne sont pas soumis à une autorité de tutelle et à ce que ce type de contrôle requiert habituellement dans les relations de l'autorité centrale avec l'autorité

---

<sup>55</sup> A.DIARRA « ....les autorités administratives indépendantes le sont précisément parce qu'elles sont tout simplement extérieures à l'administration centrale et déconcentrée de l'Etat tout en faisant partie de l'administration de l'Etat. Ce sont donc des autorités de l'administration de l'Etat » ; op cit ; p 20.

décentralisée ou technique, et la nécessité conséquente pour les différentes structures de décentralisation d'adhérer aux instructions ou de soumettre leurs actions à la ratification comme condition pour obtenir ses décisions le caractère exécutif ou La possibilité d'annuler ses décisions par l'autorité de tutelle, que ce soit dans le cadre du contrôle de légalité ou du contrôle de pertinence effectué par l'Autorité de tutelle des travaux des services déconcentrés, ce qui permet à l'autorité de tutelle de s'immiscer dans l'activité et les pouvoirs de cette dernière.

En conséquence, les organes indépendants sont habilités à prendre des décisions, qu'elles soient de nature organisationnelle<sup>56</sup> ou individuelle, sans obligation de les transférer et de les soumettre à l'approbation du pouvoir exécutif, ce qui donne la liberté d'agir et d'accomplir les tâches de ces organes en toute indépendance et empêche le pouvoir exécutif d'intervenir dans la gestion et le fonctionnement de ces organes. Cependant, il reste soumis à un contrôle judiciaire similaire au reste des structures publiques, que ce soit devant le juge administratif comme juge naturel de cette catégorie de litiges au regard de la nature administrative de ces organes et de l'étendue de leur intervention et de leur activité<sup>57</sup> ou devant le juge judiciaire si le législateur attribue explicitement au juge judiciaire la compétence pour trancher les litiges liés aux décisions et actions de ces organes, notamment en ce qui concerne les litiges liés à l'exercice par certaines autorités des pouvoirs de poursuite et de sanction.

---

<sup>56</sup> Il convient de noter que l'attribution des organes constitutionnels à une autorité ordinaire spécialisée ne fait pas partie des éléments spécifiques de l'autonomie des organes, or la nature des tâches de certains organes n'exige pas qu'ils disposent d'une autorité de régulation tant que leur rôle se limite à l'expression d'opinions. Cela est évident à travers la constitution tunisienne. Si le fondateur reconnaît que l'instance supérieure indépendante pour les élections, l'autorité de communication audiovisuelle, l'instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption ont une autorité organisationnelle spécialisée, il n'a pas accordé cette autorité à l'instance des droits de l'homme, à l'instance du développement durable et aux droits des générations futures.

<sup>57</sup> Marc Gjidara ; Le contrôle exercé par le juge administratif sur les autorités administratives indépendantes ; « Si l'Etat a transféré aux AAI une partie de ses pouvoirs (notamment de sanction), cela n'a pu se faire qu'en contrepartie d'un contrôle équivalent à celui qui s'exerce généralement sur l'appareil de l'Etat. Toute autorité qui n'est ni juridictionnelle ni législative ne peut être qu'administrative. S'agissant d'un mode d'administration dérogatoire, il est normal que son fonctionnement obéisse à certains principes. De la façon dont sont contrôlés les AAI, dépendent leur légitimité et leur efficacité. Ne pouvant se situer hors du droit, leurs décisions doivent pouvoir être contestées devant le juge administratif, dans le cadre d'un contentieux objectif d'annulation ou d'un contentieux subjectif de responsabilité. Les mécanismes de contrôle de leur mise en œuvre sont les mêmes que ceux usuellement pratiqués ; p 279.

Bien que le législateur tunisien a approuvé, que ce soit dans le cadre de la loi relative aux dispositions communes aux organes constitutionnels ou de la loi organique relative à certains organes, telles que la l'instance supérieure indépendante pour les élections et l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, l'indépendance du processus décisionnel émis par le conseil de la commission, cette indépendance reste limitée, notamment au niveau de l'indépendance des organes, dans le contrôle du cadre juridique régissant la disposition des parcours professionnels de ses membres (1) ou en soumettant sa gestion financier au contrôle du pouvoir législatif (2).

### **(1) Assujettir les systèmes principaux relatifs aux agents des organes constitutionnels à l'approbation du pouvoir exécutif**

L'article 15 du projet de loi organique concernant le contrôle des dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants exige que «les agents de l'instance régis au statut général des agents des organes constitutionnels».

Et dans le cadre des principes généraux énoncés dans la loi susmentionnée, chaque organisme doit fixer ses propres règles de base avec un statut particulier approuvée par un décret gouvernemental. " l'article 31 de la loi organique n°2012-23 susmentionné stipule que "le statut particulier des agents de l'instance supérieure indépendante pour les élections est fixé par décret sur proposition du conseil<sup>58</sup>". Si le législateur n'a pas précisé la nature et la portée de l'intervention du pouvoir exécutif concernant l'ordonnance de ratification, conformément aux termes de l'article 31 précité, bien que ce soit par référence au titre de

<sup>58</sup> Il s'agit de non-adoption du législateur d'une approche unifiée concernant la réglementation ou la publication des textes relatifs à la réglementation des statuts des membres des organes constitutionnels, alors qu'il est stipulé que le statut doit délivré au agents de l'instance supérieure indépendante pour les élections conformément à un décret gouvernemental, le texte sur la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption ne contenait pas de dispositions liées à cette catégorie de décisions et à l'entité habilitée à les émettre. La préparation de cette loi et son examen après la rédaction et l'examen du projet de loi sur le contrôle des dispositions communes entre les instances supérieures indépendantes pour les élections peuvent peut-être justifier cela, d'autant plus que la Loi organique a inclus dans l'article 2 qui stipule «La législation relative au contrôle des dispositions communes entre les organes constitutionnels indépendants et les dispositions de la présente loi organique s'applique à l'instance.»

du décret gouvernemental n ° 2016-1137 du 26 août 2016 relative à la ratification du statut particulier aux agents de l'instance supérieure indépendantes pour les élections, Ou le premier article de celui-ci, nous extrayons le rôle limité du pouvoir exécutif pour ratifier les statuts des agents de l'instance. La rédaction de l'article 31 de la Loi organique de 2012 permet au pouvoir exécutif d'intervenir dans le contrôle et la détermination du contenu et des options les plus importantes liées au cadrage du processus de gestion des ressources humaines de l'autorité. Ce qui signifie que le pouvoir exécutif interfère dans la disposition des ressources humaines de l'Autorité, c'est la nécessité que le projet de décret préparé par le conseil de l'autorité reste simplement une proposition et que le pouvoir exécutif retrouve toute son autorité en étendant son contrôle sur les travaux du conseil de l'autorité, et il a le droit d'apporter des modifications substantielles au projet de décret présenté ou de s'abstenir de le publier, d'une manière qui entrave le travail de l'autorité et l'empêche d'adopter un cadre juridique formel pour la gestion des ressources humaines. Cette question a été examinée au niveau de la demande de l'instance supérieure indépendante pour les élections ayant entrepris l'élaboration d'un projet de statut pour ses agents et l'a transféré au gouvernement au cours du mois de juin 2014 dans le cadre de son organisation des élections législatives et présidentielles, mais le gouvernement n'a pas émis l'ordonnance relative au contrôle du statut des agents de l'instance dans un délai raisonnable et la ratification n'a pas été approuvée que le 26 septembre 2016, ce qui a affecté négativement la capacité de l'autorité à attirer des compétences. L'un des risques pour l'intégrité du processus électoral était le retard dans la délivrance de l'ordonnance de ratification.

Il convient également de noter que la technique de ratification des décisions administratives, qu'elles soient individuelles ou réglementaire, est basée sur la relation de l'autorité centrale avec l'autorité décentralisée, qui permet un contrôle étendu par l'autorité centrale sur l'autorité décentralisée, car elle ne se limite pas au contrôle de la légitimité des

décisions rendues par ces structures., mais elle procède au contrôle approprié à ses actions pour évaluer l'adéquation de ces actions et décisions avec l'intérêt public et les objectifs fixés par l'autorité centrale, et permet à cette dernière d'interférer dans la gestion de l'autorité décentralisée, voire de la désactiver et de la remplacer sous certaines formes.

En conséquence, soumettre certaines décisions rendues par des organes constitutionnels à la ratification du pouvoir exécutif est incompatible avec la spécificité de ces organes en tant que structures publiques indépendantes du pouvoir exécutif. Il faut donc que ces dispositions soient appropriées pour ne pas soumettre les décisions relatives au contrôle des statuts des organes constitutionnels à l'approbation du pouvoir exécutif. D'un autre côté, on a tendance à penser à mettre en place un statut général relatif au contrôle des règles relatives à la gestion des ressources humaines pour les organismes indépendants, à condition que le statut relatif à chaque organisme soit fixé conformément aux dispositions contenues dans le statut général, et qu'il soit possible de s'assurer que les organes adhèrent à ces dispositions en soumettant les projets de statuts particuliers à la consultation obligatoire du tribunal administratif.

La nécessité de séparer les organes constitutionnels indépendants est confirmée par un statut général compte tenu de la spécificité des tâches qui leur sont confiées et de la nécessité de soumettre leurs agents au devoir d'indépendance et d'impartialité et de ne pas entrer dans un conflit d'intérêts<sup>59</sup>, en plus d'offrir une flexibilité dans la manière de leur désignation et d'agir dans leur carrière compte tenu de la nature technique d'un certain nombre de tâches de ces organes et de la nature circonstancielle de la durée du mandat, à l'instar des mandats au sein de l'instance supérieure indépendante pour les élections et la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle.

---

<sup>59</sup> Certaines compétences au sein des organes constitutionnels peuvent nécessiter la soumission des agents, même après avoir quitté le travail au sein des organes constitutionnels indépendants, au devoir d'impartialité et éviter les conflits d'intérêts, à l'instar des cadres prescrits par les médias ou les opérations sur terrain au sein de l'instance supérieure indépendante pour les élections.

L'intervention de l'autorité exécutive ne se limite pas à la ratification ou à la non ratification des décisions relatives au contrôle des cadres juridiques de la gestion des organisations à leurs agents, mais elle s'étend au contrôle de son budget et des aspects de contrôle de la gestion de ce budget.

## **(2) Assujettir la gestion financière aux organes constitutionnels au contrôle de l'autorité législative**

Bien que l'article 125 de la constitution dans son deuxième paragraphe stipule que " Les autorités constitutionnelles indépendantes sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative, et sont élues par l'Assemblée du peuple à laquelle elles présentent leur rapport annuel et devant laquelle elles sont responsables. Leur élection se fait à une majorité renforcée.", l'article 25 du projet de loi relatif aux contrôles des dispositions communes entre les autorités constitutionnelles indépendantes stipule que "la commission prépare un rapport financier annuel et le présente dans un délai maximum le 30 juin de l'année suivante à l'Assemblée du peuple, annexé aux états financiers et au rapport d'un commissaire ou des commissaires aux comptes.

L'Assemblée du peuple **ratifie** le rapport financier à la majorité de ses membres présents..." L'article 30 de la loi organique n° 23 de 2012 dans son deuxième paragraphe relatif à l'instance supérieure indépendante pour les élections a stipulé les mêmes dispositions.

La lecture des dispositions susmentionnées souligne que, si l'intention du fondateur avait tendance à soumettre le travail des organes constitutionnels indépendants au contrôle politique de l'Assemblée du peuple représentée dans la nécessité d'inclure le travail de ces organes dans un rapport annuel unifié sans distinguer entre l'aspect lié à l'activité et l'aspect lié à la gestion financière, et de le présenter à l'examen du conseil en une séance plénière, le législateur a ajouté dans la loi relative au contrôle des dispositions communes entre les

organes constitutionnels indépendants, des nouvelles dispositions relatives à la nécessité de distinguer la gestion financière avec un rapport spécial et de le soumettre à la ratification de l'Assemblée du peuple avec l'adoption des dispositions spéciales au cas où le rapport financier n'a pas été ratifié par l'Assemblée du peuple, ou les délais de transfert du rapport à l'Assemblée ont été dépassés, ce qui va à l'encontre des dispositions de la constitution et à la nature des organes constitutionnels indépendants, le fondateur s'est limité à soumettre les travaux de l'autorité à l'examen de l'Assemblée du peuple sans l'obligation d'être ratifiés, la ratification nécessite l'intervention du conseil dans les travaux des autorités

Grâce à la mise en œuvre de mécanismes de surveillance prudentielle qui portent soit sur la recherche de la légalité du travail de disposition, soit sur la mise en place d'une surveillance appropriée en violation de son principe d'indépendance, qui exige qu'il ne soit soumis à aucun aspect de la surveillance prudentielle. En fait, l'intention des institutions était de soumettre ces organes au contrôle politique du Parlement, car il a la légitimité électorale et est qualifié pour élire ou excuser les membres de ces organes, à travers l'application des mécanismes de surveillance et de contrôle que ce soit pour l'examen de la légitimité des travaux ou au renforcement d'un contrôle adéquat ce qui va à l'encontre du principe d'indépendance qui exige la non soumission à aucun aspect de contrôle. Or l'intention du fondateur était de soumettre ces autorités à un contrôle politique de l'Assemblée comme étant la partie dotée d'une légitimité électorale et qualifié pour élire ces autorités et les exempter.

Il convient à souligner que l'autorité provisoire chargée de contrôler les projets de loi a pris fin par la résolution n°04/2017 relative au projet de loi organique n°30/2016 portant sur les dispositions communes entre les autorités constitutionnelles indépendantes stipule que " confier à l'Assemblée du peuple le pouvoir de ratifier les rapports financiers des autorités stipulées dans l'article 24 en son quatrième paragraphe, ne contrevient pas au principe d'indépendance de ces autorités dans la mesure où la ratification est limitée dans la

vérification de l'authenticité des rapports financiers en termes de leur légalité et leur crédibilité sans entrer dans l'étendue de leur lien avec les tâches constitutionnelles pour lesquelles elles ont été créées.

Contrairement à la conclusion de l'autorité provisoire chargée au contrôle des projets de loi, en soumettant la gestion financière des autorités constitutionnelles à un statut particulier de contrôle exercé par l'Assemblée du peuple d'une manière indépendante de son contrôle exercé sur la gestion générale et l'activité des autorités constitutionnelles va à l'encontre des dispositions de la constitution qui ont limité le rôle du conseil dans l'examen du rapport annuel de l'activité de ces autorités. Peut-être la lecture appropriée de l'article 125 de la constitution tend à présenter un rapport annuel unifié pour les autorités constitutionnelles qui comprend à la fois un rapport sur l'activité de l'autorité tout au long de l'année et un rapport sur la gestion financière accompagné des états financiers et l'approbation des commissaires aux comptes, ce qui permet à l'Assemblée du peuple d'étendre son contrôle au même temps sur l'activité de l'autorité et sa gestion financière et la crédibilité de ses états financiers fondés sur un document unifié, compte tenu du lien étroit entre le rapport d'activité et le rapport financier, et dans la mesure de limiter la croissance de nombre des documents remis au pouvoir législatif, et garantir des séances pour les examiner que ce soit au niveau des comités ou d'une séance plénière. L'adoption d'une telle démarche assurera la bonne application de l'article 125 de la constitution et garantira l'efficacité du contrôle exercé par l'Assemblée du peuple sur les rapports des autorités de manière à garantir ses sessions et à accroître l'efficacité de ce contrôle. En outre, sur la base d'expériences comparatives, les rapports transférés au pouvoir législatif adopte la même formule susmentionnée comme étant une formule qui se caractérise par l'inclusion et la clarté, qui facilite le travail de l'autorité qualifiée pour contrôler les travaux des organes.

Il convient de signaler également, le fait que le législateur s'appuie sur la notion d'approbation des rapports financiers des autorités constitutionnelles indépendantes va à l'encontre du système juridique régissant ces autorités sur la base de l'indépendance et ne fait l'objet d'aucune surveillance, la nécessité que la notion d'approbation signifie l'exercice de la surveillance par l'autorité de tutelle est évident sur la structure soumise à son contrôle à ses deux niveaux, qu'il s'agisse du contrôle de la légitimité de gestion ou d'un contrôle adéquat, ce qui contredit l'indépendance des autorités constitutionnelles indépendantes, ainsi le chevauchement des mécanismes de contrôle, le législateur a attribué le contrôle technique et d'assurer la légitimité des dispositions financiers tant aux commissaires aux comptes qu'à la Cour des comptes, à condition que l'Assemblée du peuple exerce son contrôle sur la disposition financière des autorités constitutionnelles indépendantes, que ce soit à l'occasion de l'examen du rapport financier ou du rapport d'activité annuel, ou lors de l'examen du projet de budget de ces organes.

Malgré la diversité des aspects de contrôle sur la gestion financière par l'Assemblée du peuple, comme indiqué ci-dessus, l'attribution de ce contrôle à la séance plénière de l'Assemblée du peuple empêche l'exercice effectif de ce contrôle, compte tenu du volume de ces rapports et leurs multiplicité durant la même année, compte tenu également au volume des projets de loi soumis à la session plénière et son ordre du jour, ce qui l'empêche d'examiner tout rapport financier malgré la réception d'un certain nombre de rapports financiers devant le conseil sans être présentés ni examinés. Ce qui renforce cette conclusion, c'est que l'instance supérieure indépendante pour les élections s'est engagée à présenter trois rapports financiers à l'attention de l'Assemblée du peuple relatifs à la gestion des années 2014, 2015 et 2016 sans avoir, à ce jour, été examinés ni par le comité compétent pour les lois électorales et l'immunité ni par la session plénière. Ce qui fait perdre le mécanisme son efficacité et à réaliser son objectif.

## Section 2: Liberté relative à la gestion des ressources financières

L'octroi de la personnalité juridique ou non aux autorités indépendantes ne constitue pas une condition de l'indépendance des organes, or de nombreux systèmes ont adopté la création d'autorités indépendantes sans lui accorder une personnalité juridique indépendante de l'Etat, le fait que ces autorités jouissent de la personnalité juridique, telle que adoptée par le fondateur, renforcerait l'indépendance de ces autorités et leur conférerait la liberté effective au niveau de la disposition de leurs ressources financières.

La liberté de gestion des autorités constitutionnelles indépendantes est mise en évidence en garantissant la liberté de régler son budget, qui est limitée compte tenu de l'intervention du pouvoir exécutif dans le contrôle de ce budget (a) et les aspects de sa gestion (b)

### (1) Liberté limitée dans la détermination du budget des organismes

L'article 125 de la constitution dans son deuxième alinéa stipule que "ces instances constitutionnelles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière..." En outre, l'article 17 du projet de loi relatif aux dispositions communes entre les autorités constitutionnelles indépendantes prévoit que " chaque instance est dotée d'un budget indépendant, fixé par le directeur de son organe administratif et approuvé par le conseil."

Tant que les instances constitutionnelles indépendantes ne sont pas soumises à aucun pouvoir présidentiel ou de contrôle ce qui lui accorde une liberté dans le saisi de leurs budgets. Compte tenu des dispositions relatives aux règles budgétaires de l'Etat. De par l'absence de dispositions dans la loi organique de finance relatives à la manière de préparer et approuver le budget des instances constitutionnelles indépendantes, compte tenu de l'émergence récente de ces structures, le système juridique relatif à l'examen et l'approbation du budget des instances constitutionnels est caractérisé d'ambiguïté,

permettant le pouvoir exécutif d'étendre son contrôle sur la manière de fixer le budget des instances et de réduire leur liberté de fixer leur budget .

L'article 18 du projet de loi relatif aux dispositions communes entre les instances constitutionnelles stipule que " l'instance transfère son projet de budget au gouvernance pour l'examiner. Le comité des finances à l'Assemblée du peuple, en présence des deux parties, est responsable de l'arbitrage si nécessaire. Cela se fait selon les procédures stipulées dans la Loi organique de finance. Le budget de l'instance transféré à l'Assemblée du peuple est annexé au programme de travail annuel de l'autorité." En outre, l'article 20 de la loi organique n°23 de l'année 2012 relatif à l'instance supérieure indépendante pour les élections stipule que " le budget de l'instance est fixé sur proposition du conseil Il est soumis à l'avis du gouvernement avant d'être transmis à l'assemblée législative pour approbation conformément aux procédures relatives au budget de l'Etat." cependant les dispositions relatives à la loi organique de finance en vigueur octroie de larges pouvoirs au ministère des finances<sup>60</sup> lors de la préparation du budget de l'Etat et la soumettre aux conseils des ministres pour approbation. Ce qui accorde au pouvoir exécutif un large pouvoir pour déterminer les budgets des instances constitutionnelles qui seront incorporés dans le projet de budget de l'Etat transféré à l'attention de l'Assemblée du peuple, surtout étant donné les règles strictes régissant le budget de l'État, de la nécessité de garantir l'équilibre entre les ressources et les dépenses ainsi que les délais constitutionnels très courts entre la date de son étude et son approbation par le Conseil des ministres et la date à laquelle il a été présenté et examiné par l'Assemblée du peuple surtout au niveau du comité des finances<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Il convient de noter que le projet de loi fondamentale présenté à l'Assemblée du peuple, tout en classant les budgets des organes constitutionnels parmi les programmes qui sont inclus dans des tâches spéciales, dans l'article 42, il a été attribué de larges pouvoirs au ministre des Finances pour déterminer le budget des organes constitutionnels de manière à limiter leur indépendance et en contradiction avec les dispositions stipulées dans le projet de loi relatif aux dispositions communes entre les organes constitutionnels ou relatives à l'instance supérieure indépendante pour les élections.

<sup>61</sup> Il convient de noter que les délais serrés pour discuter le projet de budget de l'organe à l'Assemblée du peuple, en particulier au niveau des comités, ont entraîné l'absence de monopole dans l'examen du budget par la commission des finances ces dernières années, mais plutôt la distribution de divers chapitres du budget aux différentes commissions fixes et privés.

Cela a conduit à l'initiative du pouvoir exécutif représentée par le ministère des Finances de réguler et de réviser les budgets de certains organes constitutionnels approuvés par leurs conseils sans examen préalable avec ces derniers ou de les informer des amendements et révisions intervenus dans ces budgets avant ou pendant les soumettre à l'Assemblée du peuple, ce qui a incité par exemple, l'instance supérieure indépendante pour les élections, à deux reprises en 2015 et 2016, a demander de tenir une séance d'arbitrage au sein de la commission des finances en présence du ministre des finances pour discuter et défendre ses options financières et la pertinence de ses demandes financières incluses dans le budget approuvé par son conseil. L'initiative du gouvernement de modifier son budget alloué à l'Assemblée du peuple est une violation explicite des dispositions de l'article 20 de sa loi organique, qui exige que l'instance entreprenne la préparation et l'approbation du budget et le transfère au gouvernement pour qu'il exprime uniquement une opinion.

Il convient de noter que l'instauration des traditions de la demande d'arbitrage par la commission chargée des finances est au cœur de l'Assemblée du peuple, et bien qu'il soit considéré comme une bonne application de l'esprit de l'article 20 de la Loi organique de l'instance supérieure indépendante pour les élections, et rétablit l'autorité d'origine dans la fixation des budgets des organes à l'autorité compétente et légalement qualifié pour cela, son efficacité reste limitée tant qu'elle est mise en œuvre à la fin des travaux de la commission des finances lors de son examen de la légalité de la loi de finances conjointement avec l'examen des dispositions de la loi de finances qui représentent un domaine important des travaux de la commission des finances, ce qui conduit dans la plupart des cas à l'approbation des amendements introduits par le gouvernement aux projets budgétaires des organes, ce qui en fin de compte réduit la liberté des instances de contrôler leurs budgets et limite l'indépendance de leurs décisions de contrôler leurs programmes et leurs politiques.

Tant que l'examen et l'approbation du budget sont soumis à des règles spécifiques, qui donne lieu à limiter les pouvoirs du pouvoir législatif de ratifier la loi de finances, il tend à inclure des mécanismes clairs et efficaces pour garantir à la commission des finances la mise en œuvre de ses pouvoirs dans la conduite du processus d'arbitrage et l'introduction d'amendements aux projets des budgets de l'autorité afin de conduire à des opérations d'arbitrage basés sur les programmes de travail des instances et les déterminants de leur activité et de leur vie privée, d'une part, et tenant compte des contraintes des finances publiques, d'autre part.

## **(2) Un système juridique pour gérer le budget incompatible avec la spécificité des instances constitutionnelles**

Les ressources budgétaires des instances constitutionnelles indépendantes proviennent essentiellement du budget de l'Etat sous forme de subvention, ceci ne conduit pas automatiquement à les soumettre au contrôle préalable des dépenses publiques, sauf en ce qui concerne le processus d'ouverture des crédits et leur transfert au budget de l'instance simplement<sup>62</sup>. La nécessité que les crédits transférés du budget de l'Etat prennent la forme de subvention d'exploitation répartie dans les limites de la division approuvée dans la loi organique du budget entre subvention d'exploitation et gestion, et entre subvention de développement et investissement, sans sous-répartition au sein de chaque section. De même, soumettre la gestion des dépenses inscrites au budget de l'instance à l'observateur des dépenses est susceptible de porter atteinte à son indépendance tant que son contrôle ne se limiterait pas à s'assurer de la disponibilité ou non des crédits et de la légitimité des dépenses mais à des questions relatives à la pertinence.

<sup>62</sup> L'application des règles du Journal de la comptabilité publique se limite au processus d'ouverture des crédits autorisés par la loi de finances et du transfert au budget de l'autorité. De ce fait, il ne justifie pas la création des plans des trésoriers adjoints, comme c'est le cas pour le reste des structures publiques soumises au Journal de la comptabilité publique et l'introduction d'une certaine flexibilité dans le processus de liquidation budgétaire, qu'il soit au cœur de l'administration centrale des organismes ou de ses sous-services en autorisant la signature à disposer des agences de paiement. En aucun cas, les budgets ou les fonds attribuables ne peuvent être cédés.

L'article 27 du projet de loi organique relatif aux dispositions communes entre les instances constitutionnelles stipule que " Les dépenses des autorités sont exemptées de la surveillance préalable des dépenses publiques<sup>63</sup>."

L'instance est soumise à un contrôle a posteriori de la Cour des comptes," comme le stipule l'article 22 du même projet que " L'Autorité maintient sa comptabilité conformément au système comptable d'entreprise, en tenant compte de la nature à but non lucratif des entités."

Bien que le législateur a dispensé la gestion du budget de l'autorité du contrôle préalable des dépenses publiques et de la soumettre au système comptable des institutions, ce qui lui donne une grande indépendance dans la gestion de son budget ainsi qu'une plus grande flexibilité, cependant il a gardé un aspect du système de contrôle préalable des dépenses en soumettant les marchés conclus par ces organes aux dispositions des marchés publics applicable aux entreprises publiques<sup>64</sup>, Tant que ces dispositions sont considérées comme une catégorie de contrôle préalable sur les dépenses publiques, ce qui rend ce système réglementaire incompatible avec la spécificité des organes constitutionnels indépendants, d'autant plus qu'elles exigent la présence et la participation du contrôleur de l'État au sein des divers comités de marchés, la nécessité que la présence du contrôleur de l'État soit une extension du système de contrôle sur les établissements publics par le pouvoir de tutelle. Or, les organes constitutionnels indépendants ne sont soumis à aucune autorité présidentielle ni au pouvoir de tutelle, ce qui nécessite d'assurer la compatibilité entre les dispositions des législations relatives aux organes constitutionnels et les dispositions relatives à la gestion des marchés publics de manière conforme à la nature

---

<sup>63</sup> L'article 28 de la loi organique n ° 23 de 2012 relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections prévoit des dispositions similaires.

<sup>64</sup> Revoir: article 28 de la Loi organique concernant la réglementation des dispositions communes entre les organes constitutionnels indépendants

Article 28 de la loi organique n ° 23 de 2012 relative à l'instance supérieure indépendante des élections

Article 60 de la loi organique n ° 59 de 2017 relative l'instance de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption

juridique et renforcer son indépendance tout en assurant la transparence ses méthodes de conduite.

L'attribution de gestion dans des domaines sensibles étroitement liés aux libertés et droits fondamentaux par ces organes assurerait une protection efficace des droits et libertés et développerait la relation entre l'administration et ses perspectives en conférant plus de neutralité et de transparence au travail des structures publiques, mais cela dépend de la mesure dans laquelle ces structures sont dotées d'une indépendance effective structurellement et fonctionnellement, permettant aux organes constitutionnels indépendants de jouer un rôle important pour renforcer le pluralisme, consolider la démocratisation et développer la vie politique, en particulier dans les pays en transition démocratique.

Il conclut de ce qui précède que, malgré la volonté du fondateur d'accorder une indépendance financière aux organes constitutionnels, les dispositions stipulées au sein du projet de loi organique relatif au contrôle des dispositions communes entre les organes constitutionnels ou dans la loi organique du budget ou dans au sein du règlement intérieur de l'Assemblée du Peuple ne concordent pas à spécificité de ces organes et n'ont pas rompu avec l'approche traditionnelle du pouvoir de tutelle que l'autorité exécutive exerce sur d'autres structures publiques, ce qui confère à l'autorité exécutive des pouvoirs importants pour contrôler le budget des organes indépendants et intervenir dans les pouvoirs de l'autorité législative dans ce domaine.

## Recommandations relatives à la deuxième partie

Pour garantir l'indépendance des organes constitutionnels indépendants dans la réalisation de l'objectif pour lequel ils ont été créés, il faut tirer les leçons de la courte expérience de certains organes constitutionnels, et de formuler les recommandations suivantes:

- Il est nécessaire de distinguer entre les pouvoirs du conseil d'instance, les pouvoirs du président de l'autorité et les pouvoirs du système exécutif. Ce dernier doit être un système professionnel, impartial et permanent, d'une manière qui représente une garantie dans le cas de dysfonctionnement du conseil ou de prise de décisions qui violent les règles de bonne conduite.
- Afin de limiter les cas de conflit de compétence entre le conseil et son président et entre le conseil et le pouvoir exécutif, il tend à inclure les pouvoirs de chacun du conseil et de son président de manière scrupuleuse et à énumérer les pouvoirs les plus importants attribués à chaque organisme sans que le processus de recensement soit exclusif. Pour autant que ces pouvoirs soient détaillés et que les sous-questions qui les concernent sont fixées dans le règlement intérieur de l'autorité, qui doit faire l'objet d'une consultation obligatoire du tribunal administratif.
- Il est important de penser à revoir la composition des conseils des organes en examinant les compétences nécessaires et requises pour le fonctionnement des organes constitutionnels indépendants, compte tenu de la nature des tâches qui leur sont assignées.
- Il est nécessaire d'assurer la continuité des travaux de l'instance, même si le poste de la présidence de l'autorité est vacant, en fixant des dispositions précises qui facilitent la continuation des travaux sans interruption, tout comme l'absence de dispositions relatives à la délégation de pouvoirs accordée au président, au conseil ou au pouvoir exécutif.

- Veiller à sélectionner des membres compétents et expérimentés, afin d'empêcher la sélection de candidats qui sont principalement acceptés pour des considérations partisans ou politiques. Afin de garantir que l'autorité législative respecte la volonté du fondateur de la manière susmentionnée, il vise la distinction entre la partie qui entreprend la soumission des candidatures et la partie qui les décide, à condition que le comité relatif à établir une mini-liste des premiers candidats acceptés dans la limite de 3 ou 4 noms et les transférer à la plénière. Ainsi que la nécessité de soumettre des procédures pour soumettre et étudier les objections aux listes préliminaires de candidats et de les décider à des contrôles qui garantissent le droit de défense et renforcent la transparence du travail de l'instance chargée de statuer sur les demandes d'opposition, tel que:
  - Il est obligatoire de publier les décisions de la commission chargée du contrôle de la liste préliminaire des candidats
  - Fixer des délais raisonnables pour le dépôt des demandes d'opposition,
  - Permettre à l'opposant de voir la décision contestée et les fondements sur lesquels le comité s'est appuyé pour rendre ladite décision
  - Permettre l'opposant de préparer sa défense et de prévoir une audition afin de présenter ses arguments et d'apporter son appui.
  - La nécessité d'expliquer les décisions de la partie chargée de statuer sur l'opposition et de les publier de manière à garantir que l'opposant puisse en appeler devant le tribunal compétent et facilite le travail de ce dernier en étendant son contrôle sur les travaux du comité.
- Envisager de mettre en place un système général de base relatif au contrôle des règles relatives à la gestion des ressources humaines des organes indépendants, à condition que fixer un statut particulier à chaque organe en application des dispositions stipulées dans le statut général, il est possible de s'assurer que les organes adhèrent à

ces dispositions en soumettant les projets de statuts à la consultation obligatoire du Tribunal administratif.

- Présenter un rapport annuel unifié des organes constitutionnels qui comprend à la fois un rapport sur l'activité de l'autorité tout au long de l'année administrative et un rapport sur sa gestion financière, accompagné des états financiers et de l'approbation des commissaires aux comptes, ce qui permet à l'Assemblée du peuple d'étendre son contrôle en même temps sur l'activité de l'autorité à sa gestion financière et à l'étendue de la crédibilité de ses états financiers basées sur un document unifié au vu du lien étroit entre le rapport d'activité et le rapport financier, de manière à limiter le nombre élevé de documents transmis à l'autorité législative et à prévoir des sessions pour examen, que ce soit au niveau des commissions ou au niveau de la session plénière.
- Inclure des mécanismes clairs et efficaces pour assurer, en cas de désaccord entre l'organe constitutionnel indépendant et le ministère des Finances, un arbitrage efficace par la commission des finances.

Il convient également de noter que le recours du législateur à la notion d'approbation des rapports financiers des organes constitutionnels indépendants va à l'encontre du système juridique régissant ces organes et est fondé sur l'indépendance et ne fait l'objet d'aucune surveillance. Or la notion d'approbation implique a priori d'exercer un pouvoir de tutelle par l'autorité de contrôle de la structure soumise à ses deux types de contrôle, qu'il s'agisse de contrôle de la légitimité de la conduite ou de contrôle approprié de ce qui va à l'encontre de l'indépendance des organes constitutionnels indépendants.

## Partie 3: contrôle sur les instances constitutionnelles

L'indépendance des organes constitutionnels indépendants ne signifie pas qu'ils ne sont pas soumis au contrôle. Au contraire, leur instauration s'inscrit dans une nouvelle gouvernance d'entreprise. La responsabilisation signifie la responsabilité des organes constitutionnels indépendants pour toutes leurs actions et la nécessité de les présenter de manière transparente, permanente ou périodique, ce qui permet de garantir que leurs travaux respectent les normes juridiques, éthiques et financières qui leur sont fixées. Pour atteindre le principe de responsabilisation, il faut fournir au public des informations globales sur ses politiques, les résultats escomptés et ses performances, en plus des ressources utilisées, y compris des ressources financières publiques et autres.

La responsabilisation a un ensemble de répercussions positives sur le travail et la performance des organes indépendants, car elle contribue à la réalisation du principe de transparence et au renforcement des principes de bonne gouvernance, et contribue à gagner la confiance des citoyens et de divers acteurs clés, notamment les partis politiques et l'autorité politique en particulier.

La création de nouvelles entités publiques au sein de l'organisation administrative tunisienne telle que définie par la constitution, à travers la mise en place d'organes constitutionnels indépendants afin d'augmenter l'efficacité de la disposition dans les domaines liés aux libertés et droits fondamentaux et d'assurer l'impartialité et la transparence des autorités chargées de la surveillance et de la gestion de ces domaines, nécessite la mise en place de nouvelles règles adaptées à la spécificité de ces organes. Il garantit à la fois son indépendance dans l'accomplissement des missions qui lui sont assignées, d'une part, et renforce son efficacité et sa transparence dans sa conduite, d'autre part, ce qui exige que le système de contrôle repose principalement sur la vérification de

l'étendue du respect par les organes des contrôles de bonne gouvernance et sur l'efficacité de son intervention, la transparence de sa conduite ne sont pas basées sur une approche de l'étendue de l'adhésion aux contrôles de la disposition publique, indépendamment de l'efficacité et de la bonne utilisation des ressources publiques, à l'instar de ce qui est adopté dans d'autres établissements publics.

Il n'est pas possible de parler d'une référence intégrée ou appropriée pour le contrôle des organes constitutionnels. Le cadre de contrôle des organes reflète plutôt une partie de l'incompatibilité entre le choix de la constitution de consacrer de nouvelles entités juridiques, avec des fonctions constitutionnelles liées à une nouvelle organisation du pouvoir, et des textes juridiques dominés par la nature de la transition démocratique d'une part, et la réaction des politiciens face à un précédent ou à un acte spécifique.

On peut dire que le premier texte juridique en Tunisie a tenté d'équilibrer la mission de l'autorité publique indépendante et la nature de la gouvernance qui doit y être soumise. Le décret n ° 2017-27 relatif à la création d'une instance supérieure indépendante pour les élections. L'article 3 de ce décret a exempté le nouvel organe chargé d'organiser des élections libres, pluralisme et démocratie dans les trois mois (les élections étaient prévues le 24 juillet 2011, avant d'être reportées au 23 octobre de la même année), du contrôle préalable des dépenses publiques et des dispositions relatives aux marchés publics. En revanche, le même article a soumis toutes les opérations financières que la commission entreprend à la surveillance ultérieure du service comptable, qui publie, après la fin du processus de contrôle, un rapport financier à ce sujet dans le Jort officiel de la République tunisienne. L'instance supérieure indépendante pour les élections dispose d'un budget spécial et ses dépenses sont à la charge d'un compte ouvert en son nom. Le président de l'Autorité le gère sous la surveillance de deux membres de la Cour des comptes et un expert-comptable. La commission publie son rapport financier dans le Jort officiel de la République tunisienne et sur son site Internet après le processus électoral.

Le but principal de ce choix, ne pas perturber le processus électoral et d'établir en même temps le principe de responsabilisation, comme principe nécessaire à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption.

Cependant, après l'achèvement du droit électoral de 2011 avec succès reconnu par diverses parties internes et externes, l'ouverture du dossier de contrôle financier de l'Autorité a été une occasion pour certains de remettre en cause sa crédibilité et son intégrité, et un point d'entrée pour limiter l'indépendance de la Commission et la soumettre à des procédures de contrôle, afin d'autoriser l'autorité exécutive à intervenir dans le domaine de compétence, en soumettant certains de ses travaux à la nécessité d'approbation généralement approuvée dans le système de contrôle de tutelle, comme la publication des statuts des agents de la commission et la soumission de son budget à la nécessité d'une approbation préalable avant de le soumettre à l'Assemblée du peuple. Cela a conduit à la révision du système de contrôle de l'autorité en 2012.

Parallèlement, la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle a été créée en vertu du décret n°2011-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de communication audio et visuelle et à la création de la haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle et l'instance vérité et dignité en application de la loi organique n°2013-53 du 24 décembre 2013 relative à l'instauration d'une justice transitionnelle et son organisation. Le système de réglementation des deux organes était moins contraignant que le contrôle confié à l'autorité.

La loi organique n°2012-23 du 20 décembre 2012 relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections révèle, d'une part, l'appréhension de l'Assemblée nationale constituante des organismes publics indépendants, en particulier de l'instance supérieure indépendante pour les élections, de sorte qu'un certain nombre de mécanismes de contrôle ont été approuvés, ce qui s'est avéré par la suite incompatible avec la nature de l'instance.

À l'exception de l'exemption des dépenses de l'instance supérieure indépendante pour les élections du contrôle préalable des dépenses publiques, la loi de 2012 a souligné les mécanismes de contrôle sur l'Autorité. En outre, l'article 29 de la Loi organique stipule que l'instance supérieure indépendante pour les élections établit un système de contrôle interne pour les procédures administratives, financières et comptables qui garantissent l'intégrité des états financiers, leur transparence, et leur conformité avec les lois en vigueur, ainsi qu'une unité d'audit et de contrôle interne dirigée par un expert comptable, seront mises en place à cet effet.

L'article 30 de la même loi stipule que «les comptes financiers de l'instance supérieure indépendante pour les élections sont présentés aux commissaires aux comptes inscrits dans l'ordre d'experts comptables nommé par le Conseil de l'Autorité conformément à la législation en vigueur à l'égard des institutions et établissements publics pour une période de trois ans renouvelable une fois».

Le paragraphe 6 de l'article 3 prévoit la préparation d'un rapport de gestion financière et administrative soumis avec le rapport annuel au commissaire aux comptes et l'approbation du conseil de l'autorité à la majorité des membres.

Dans le cas où le Conseil législatif n'approuve pas le rapport financier, l'appel à constituer un comité d'enquête composé de trois experts-comptables inscrits dans l'ordre du Comité d'experts comptables choisi par le Conseil législatif. Les comptes financiers de l'instance supérieure indépendante pour les élections font l'objet d'un post-audit et à la Cour des comptes. Cette dernière prépare un rapport spécial sur la disposition financière de la commission concernant chaque processus électoral ou référendum et est publié dans le Jort officiel de la République tunisienne.

Le Conseil de la Commission approuve les comptes financiers annuels de l'Autorité en fonction du rapport des commissaires aux comptes. Le rapport est présenté au Conseil

législatif pour approbation et publié au Jort officiel de la République tunisienne et sur le site Internet de l'Autorité au plus tard le 30 juin de l'année suivante.

L'Unité d'audit et de contrôle internes accomplit ses travaux conformément aux normes professionnelles internationales pour la pratique de l'audit interne en suivant un plan annuel approuvé par le conseil de l'Autorité et vise à améliorer la performance, la gestion des risques et la surveillance de l'ensemble des travaux de l'Autorité. L'unité présente son rapport au conseil de l'autorité d'une manière directe et périodique.

L'article 28 stipule que «tous les marchés de l'instance supérieure indépendante pour les élections sont conclus et exécutés conformément aux procédures relatives aux marchés publics des entreprises publiques, sauf dispositions contraires prévues par la présente loi».

L'expérience a rapidement démontré les lacunes de ce système de contrôle et son irréalité, car le premier problème auquel est confronté l'instance supérieure indépendant après l'élection de son conseil et la ratification de la constitution du 27 janvier 2014 est l'incapacité de prendre le risque d'appliquer les dispositions de l'ordonnance des marchés publics dans la préparation des élections législatives et présidentielles, qui n'est connue que pour se tenir avant fin 2014, et c'est ce qui a appelé l'Assemblée nationale constituante à suspendre la mise en œuvre de cette règle en approuvant une exception dans l'article 175 de la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum "Indépendamment les dispositions mentionnées dans l'article 28 de la loi organique n°2012-23 du 20 décembre 2012 relatives à l'instance supérieure indépendante pour les élections, et jusqu'à la fin du délai de trois mois à compter de l'annonce des résultats définitifs des prochaines élections législatives et présidentielles, les dépenses de l'autorité sont exemptées des dispositions relatives aux marchés publics".

Bien que l'Assemblée nationale constituante a approuvé cette exception, il a fallu approuver cette exception pour les élections prématurées, que ce soit pour une vacance à la

présidence de la République ou une dissolution du Parlement, car il est impossible de respecter les dispositions des marchés publics pour achever les élections dans un délai maximum de 3 mois, or la préparation et l'exécution de certains marchés prennent à peu près le même délai.

La gouvernance des organes constitutionnels indépendants ne peut pas être effectuée de la même manière que la gouvernance traditionnelle des pouvoirs publics, ni typiquement pour différents organes constitutionnels, mais elle doit plutôt tenir compte de la nature des tâches assignées, de la volatilité de l'activité et de la philosophie du succès et de l'échec dans l'accomplissement des tâches assignées. , Il n'est pas possible de contrôler ou d'évaluer les comptes d'un organisme chargé d'administrer les élections locales, sans disposer d'une référence préalable pour déterminer les exigences, les coûts et les risques, sur la base des mêmes critères et règles de suivi et d'évaluation d'une institution qui a cinquante ans d'expérience et a une activité basée sur des références claires. La Commission électorale a le devoir d'organiser des élections dans plus de 45 pays, en l'absence des ressources humaines nécessaires pour mener à bien ces actions, car la commission est obligée de compter sur les Tunisiens pour les immigrants qui peuvent ne pas avoir connaissance du système de gestion financière en Tunisie, et conduira leur demande à respecter les règles auxquelles elle adhère. Les fonctionnaires, les administrateurs et les professionnels de la finance en Tunisie sont soit à la réticence des Tunisiens à l'étranger à participer à la gestion des élections à l'étranger, soit à organiser des sessions de formation avec ce que cela signifie de leur devoir de les consacrer et la volonté de la Commission de supporter le coût que nécessite une telle formation.

La disposition des organes constitutionnels pose de nouveaux défis et nécessite donc des cadres de contrôle adaptés à ces spécificités.

Ce qui pose la question d'une quelconque gouvernance pour des organes constitutionnels indépendants?

La Constitution du 27 janvier 2014 a consacré un ensemble de principes constitutionnels de gouvernance qui s'appliquent aux organes constitutionnels. En introduisant la constitution, elle a fait référence à un "système participatif, républicain et démocratique dans lequel le droit d'organisation est fondé sur le pluralisme, la neutralité de l'administration et la bonne gouvernance".

Quant au deuxième paragraphe de l'article 10, il stipule que l'État a le devoir «d'assurer la bonne gestion des fonds publics,... et de lutter contre la corruption et tout ce qui pourrait affecter la souveraineté nationale. L'État tient à disposer correctement des fonds publics et à prendre les mesures nécessaires pour les déboursier en fonction des priorités de l'économie nationale et œuvre à prévenir la corruption et tout ce qui pourrait nuire à la souveraineté nationale.

L'article 11 stipule l'obligation de déclarer les avantages pour toute personne qui assume la présidence de la République, la présidence du gouvernement, ses membres, l'appartenance à l'Assemblée du peuple, l'appartenance à des organes constitutionnels indépendants ou tout emploi.

L'article 15 de la Constitution consacre les règles de conduite de l'administration publique conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité de l'utilité publique, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de responsabilité.

Alors que l'article 32 stipule que l'État garantit le droit à l'information et le droit d'accéder à l'information.

En 2017, la loi organique n ° 2017-59 du 24 août 2017 relative à l'instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption a été promulguée et la loi relative aux dispositions communes des organes constitutionnels indépendants et la loi organique relative à la Cour des comptes seront bientôt publiées. On peut souligner que la

promulgation de ces lois ne mettra pas en place un système intégré de contrôle des organes constitutionnels indépendants, ce qui incite à la présentation d'un système de contrôle des organes constitutionnels tel qu'approuvé en droit tunisien par référence aux meilleures pratiques en droit comparé. Le contrôle auquel sont soumis les organes constitutionnels indépendants peut être classé selon trois critères: le premier est la nature de la structure contrôlée, il s'agira donc d'un contrôle judiciaire en échange du contrôle parlementaire et de la société civile et des partis politiques, et il peut être classé selon le critère du contrôle, nous distinguons donc entre contrôle des personnes, contrôle des comptes et contrôle de la légitimité des entreprises, et nous adopterons le dernier critère dans la présentation du système de contrôle pour voir d'abord la supervision des personnes (la première clause) pour passer au contrôle des décisions (deuxième paragraphe) pour enfin atteindre le contrôle des comptes (troisième paragraphe).

### **Rubrique 1: contrôle des personnes**

Le contrôle des personnes est le type de contrôle le plus sensible, car bien qu'il soit normal en cas de contrôle sans pouvoir hiérarchique ou sous la forme d'une autorité de contrôle un pouvoir de tutelle, l'autorité centrale a le pouvoir de nommer, de transférer et de discipliner le droit de Contrôler des personnes au niveau local, tels que les gouverneurs et les directeurs exécutifs au niveau de l'État, mais en ce qui concerne les élus, ils peuvent être suspendus ou exclus des conseils élus selon les procédures légalement définies, la question diffère avec les organes constitutionnels indépendants, comme nous le constatons par les membres élus par des majorités renforcées par le Parlement, et l'absence d'une autorité de contrôle ou d'une autorité en série Sont soumis à elle. Cela s'ajoute à l'immunité dont ils jouissent. Mais selon le principe de responsabilité, il est nécessaire d'établir la capacité de contrôler les gens et c'est lors de l'exécution (première section) et lors de l'exécution de tâches (deuxième section).

## Section 1: Contrôle lors de se porter candidat

Des conditions d'indépendance, d'impartialité et de compétence sont requises pour la candidature de certains organes constitutionnels. La loi relative à l'ISIE stipule dans son septième article les conditions requises pour devenir membre du Haut Conseil électoral indépendant:

- avoir la qualité d'électeur.
- être âgé de 35 ans au moins.
- l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité.
- la compétence et l'expérience.
- ne pas être membre élu dans un ordre professionnel.
- ne pas avoir adhéré à un parti politique ni y avoir exercé une activité durant les cinq (5) dernières années précédant la date d'ouverture des candidatures
- ne pas avoir assumé de responsabilité au sein du parti du rassemblement constitutionnel démocratique dissout ni avoir appelé le président de la République déchu à se porter candidat pour un nouveau mandat présidentiel.
- ne pas avoir assumé une responsabilité au sein du gouvernement ni avoir occupé le poste de gouverneur ou de secrétaire général de gouvernorat ou de délégué ou de chef de district durant le gouvernement du président déchu.

Chaque candidat doit fournir dans son dossier de candidature une déclaration sur l'honneur attestant du respect des conditions susvisées.

Est punie de 6 mois de prison et d'une amende de mille dinars toute personne qui a sciemment, fait de fausses déclarations ou a dissimulé l'existence de l'un des empêchements à la candidature prévus par la loi et ce, sans préjudice des poursuites dont elle peut faire l'objet conformément aux dispositions du code pénal.

En 2016, l'ancien chef de la commission a écrit au président de l'Assemblée du peuple pour attirer l'attention sur la présence de candidats dont l'acceptation initiale avait été annoncée malgré l'existence d'obstacles juridiques, et a indiqué que l'autorité était prête à exprimer une opinion sur la compétence des candidats, dont la plupart travaillaient dans l'organisme, que le parlement En demandant les noms de ceux qui ont des entraves légales, ce qui pose la question de savoir comment évaluer la compétence des candidats, d'autant plus que l'expérience de 2014 et 2017 a montré que la majorité peut correspondre au moins à l'efficacité, il est possible de se référer à ce qui a été publié par l'Assemblée du Peuple dans son évaluation des candidats, et son choix, par exemple, en ce qui concerne la catégorie assignée pour contacter le candidat avec le plus petit nombre, qui n'avait aucune expérience dans le domaine des élections. Si l'absence d'expérience électorale est une question qui peut être corrigée par les caractéristiques personnelles du candidat avant les élections d'octobre 2011, la situation est différente après que la République tunisienne a organisé quatre grandes élections en 2011 et 2014.

Cela nécessite une révision de la méthodologie d'évaluation des candidats et de la méthode d'évaluation des candidats afin que la sélection soit conforme aux conditions prévues par la constitution<sup>65</sup>.

## **Section 2: Contrôle lors de l'exécution des tâches**

Une violation par un membre du conseil de l'instance des principes stipulés par la loi ou les conditions qui étaient requises pour son élection à la qualité de membre du corps, il est supposé que la responsabilité se produira, et cette responsabilité peut conduire à la résiliation de la qualité de membre du contrevenant.

---

<sup>65</sup> S'appuyer sur des critères objectifs et transparents pour sélectionner les candidats et évaluer leurs compétences est l'une des questions imposées par la nécessité que l'une des raisons de créer des organes indépendants soit de confier la gestion et la supervision des domaines sensibles à un organisme collectif compétent et expérimenté afin d'accroître l'efficacité de la performance et du professionnalisme des organismes et de renforcer leur indépendance vis-à-vis de l'autorité exécutif.

La loi organique n ° 23 de 2012 relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections stipulait des devoirs, elle est donc entrée dans l'article 12 - le président l'instance supérieure indépendante pour les élections et les membres de son conseil sont notamment soumis aux devoirs suivants:

- L'obligation d'impartialité
  - L'obligation de réserve
  - L'obligation d'assister aux sessions du conseil de la Commission,
  - L'affectation à plein temps pour l'exercice des fonctions au sein du conseil,
  - Ne pas se présenter aux élections pendant la durée du mandat de la commission et après son expiration pour une période d'au moins cinq ans,
- Déclaration sur l'honneur pour les avantages sociaux conformément aux procédures prévues par la loi relative à la déclaration sur l'honneur pour les avantages des membres du gouvernement et de certains types d'agents publics.

L'article 13 de la même loi stipule que le président de l'instance supérieure indépendante pour les élections et ses membres ont le devoir de déclarer tous les conflits d'intérêts pendant toute la période d'adhésion à l'Autorité.

Tout intérêt personnel direct ou indirect ou toute relation personnelle directe ou indirecte qui affecte l'engagement du membre concerné est considéré comme un conflit d'intérêts et les devoirs et obligations qui lui incombent ainsi que la bonne exécution de ses fonctions.

Le membre concerné par des conflits d'intérêts doit le déclarer au conseil d'administration de l'Autorité, puis s'abstenir de participer aux sessions, délibérations ou décisions pertinentes jusqu'à ce que le conseil d'administration de l'Autorité se prononce sur la question dans un délai de dix jours à compter de la date de la déclaration.

Le conseil de la commission se réunit après avoir déclaré un conflit d'intérêts et délibère à la majorité des membres sans la présence du membre concerné. Dans le cas où le conflit d'intérêts est prouvé temporairement, la personne concernée est informée, qui refuse de participer aux sessions, délibérations ou décisions pertinentes jusqu'à ce que la barrière soit levée. En cas d'un conflit d'intérêts permanent, la personne concernée est informée, qui remet sa démission au président du Conseil dans les quarante-huit heures suivant la notification. En cas de survenance d'informations sérieuses ou d'informations en cas de conflit d'intérêts, le conseil de la Commission, après avoir entendu l'enquête en question et sous la forme de preuves que le membre susmentionné dissimule intentionnellement un conflit d'intérêts, est dispensé de ses fonctions conformément aux procédures d'exemption prévues à l'article 15 de la présente loi.

L'article 14 de la même loi organique dispose que le président de l'ISIE ou l'un de ses membres ne peut faire l'objet d'un suivi ou d'une suspension pour des actions liées à son travail ou à l'exercice de ses fonctions au sein de l'organisme, sauf après la levée de l'immunité par la session plénière du Conseil législatif à la majorité absolue de ses membres à la demande du membre concerné ou Des deux tiers de ses membres ou du pouvoir judiciaire.

La levée de l'immunité est envisagée sur la base de la demande présentée par le pouvoir judiciaire, jointe au dossier.

Selon le dispositif du chapitre 15 de la loi organique n ° 23 de 2012, le président de l'instance supérieure indépendante pour les élections ou l'un de ses membres est dispensé, ainsi que l'image prévue au cinquième alinéa du chapitre treizième de la présente loi, sous la forme d'une grave erreur dans l'exercice des fonctions qui lui incombent en vertu de cette loi, ou en cas d'une condamnation, en vertu d'une décision qui a été rendue à des fins de délit ou de crime, ou si il a perdu une condition d'appartenance à l'instance supérieure indépendante pour les élections.

La demande de dérogation est présentée par au moins la moitié des membres du Conseil de la Commission et soumise à la session plénière du Conseil législatif pour approbation à la majorité absolue de ses membres.

L'article 16 régit la situation de vacance dans la composition de la commission, car il stipule qu'en «cas de vacance urgente dans la composition de l'instance supérieure indépendante pour les élections pour décès, démission, exemption, incapacité ou perturbation, le conseil de l'autorité examine le statut de vacance et l'enregistre dans un rapport spécial qui sera transféré avec le reste du dossier pour le conseil Législatif qui occupe le poste vacant conformément aux procédures prévues à l'article 6 de cette loi, à la demande du président de la commission ou de la moitié de ses membres.

Le président ou le membre qui s'absente indûment de trois réunions consécutives du Conseil de l'instance, malgré sa convocation et son avertissement à tous égards qui laissent un effet écrit, va être abandonné de ses fonctions

Nous avons parlé de l'indépendance structurelle de certains aspects de la responsabilité des individus dans les organes constitutionnels indépendants.

Quant aux erreurs de la gestion, qui sont des erreurs identifiées conformément à la loi n° 74 de 1985 du 20 juillet 1985 relative à la détermination des erreurs de la gestion commises à l'encontre des institutions publiques et locales et des projets publics et au contrôle des sanctions qui leur sont applicables et en créant le circuit de contentions financières, le premier article de cette loi a défini les erreurs de conduite, d'une manière qui ne la rend pas applicable à des organes constitutionnels indépendants. Bien que la définition soit large et laisse le pouvoir discrétionnaire au service de restriction financière dans ce cadre. Cependant, l'article a énuméré des d'œuvres considérées comme une erreur de conduite, puis ajouté un paragraphe indiquant que "en général, toutes les mesures prises en violation

des lois, ordonnances et réglementations applicables en matière de dépenses de l'État, d'institutions publiques administratives et de groupes publics locaux".

Le projet de loi organique sur le contrôle des compétences et de l'organisation de la Cour des comptes et les procédures qui y sont suivies, s'est remédié à cette question, notamment dans sa version modifiée

Il convient de noter qu'il est nécessaire d'accélérer la finalisation des textes législatifs qui dépendent de l'application de certaines dispositions constitutionnelles, et d'assurer à cet égard la prise en compte de la nature du renouvellement dans l'achèvement du cadre juridique des organes constitutionnels indépendants, compte tenu du fait que le législateur entreprend un travail de pionnier, à veiller à fixer les règles appropriées avec sa philosophie, la diligence à mettre les bases d'une gouvernance conforme à la nature de ces organes, et travailler à enraciner le terme de «publique» qui caractérise les organes constitutionnels et à déterminer leur portée. , la caractéristique "publique" se limite à l'octroyer à l'entité morale, ou est-elle liée à l'application des règles de la gestion publique? Dans ce cas, il est nécessaire d'assurer l'adéquation de ces règles et la spécificité des instances, ou bien la caractéristique "publique" dérive-t-elle exclusivement de ses sources de financement sans que cela ne conduise automatiquement à sa soumission aux règles de comportement public adoptées par les différentes structures publiques?

## **Rubrique 2: Contrôle des décisions**

C'est le contrôle initial qui doit être exercé de façon permanente ou périodique sur le travail des organes constitutionnels indépendants, et ce contrôle peut être judiciaire, politique ou technique.

Concernant le contrôle juridictionnel des organes: ce contrôle est divisé en contrôle juridique exercé par le juge administratif ou le juge judiciaire, et contrôle financier exercé par la Cour des comptes

Il convient de souligner que l'atout de l'indépendance n'empêche pas la soumission des organes constitutionnels à un contrôle, et le tribunal administratif a eu l'occasion en 2011 de rappeler ce postulat que "la commission électorale est un organisme public indépendant qui n'est pas exempt de tout contrôle, et que dire le contraire rend l'autorité de l'instance susmentionnée absolue, et Au final, il est dispensé des décisions rendues par l'instance de se soumettre au principe de légitimité d'une part, et de réduire le droit des individus à exercer leur droit de s'y opposer, à se défendre et à faire valoir les arguments invoqués par l'instance d'autre part.<sup>66</sup>

Cet accord intervient dans la consécration de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français<sup>67</sup> et du Conseil d'État français<sup>68</sup>, considérant que ces organes exercent les pouvoirs de l'autorité publique, ce qui exige qu'ils, comme les autres structures publiques, soient soumis à un contrôle de la légitimité de leurs actes ou de leur responsabilité et au rétablissement de leur responsabilité dans le cas où si leurs actions entraînent un préjudice pour autrui devant le juge administratif en tant que juge naturel des actions de ces organismes, compte tenu de la nature de leur domaine d'activité et de son lien étroit avec le domaine administratif et de leur port pendant l'exercice de leurs fonctions avec les pouvoirs de l'autorité publique, pour inclure cette jurisprudence de légalisation par le législateur, que

<sup>66</sup> Jugement d'appel n ° 28946, 22 septembre 2011, N, S., chef de la liste de l'unité nationale à Sousse c.Président de l'Organe subsidiaire à Sousse, Groupe décisionnel, p. 175.

<sup>67</sup> Conseil Constitutionnel ; Décision du 18 septembre 1986 ; déclarant à propos de la CNIL, que comme toute autorité administrative elle est « soumise à un contrôle de légalité qui pourra être mis en œuvre tant par le gouvernement qui est responsable devant le parlement de l'activité de l'administration de l'Etat, que par toute autre personne qui est intéressé » Marc Gjidara ; Le contrôle exercé par le juge administratif sur les autorités administratives indépendantes.

<sup>68</sup> Le Conseil d'Etat avait consacré la notion elle-même dans un arrêt rendu le 6 décembre 1968, Ministre des armées c/Ruffin. Et c'est par analogie que le Conseil d'Etat a appliqué ce label à la COB, considérée jusque-là comme une institution spécifique créée en 1977 : C.E., 5 novembre 1993, COB (cette qualification par le juge étant reprise par la loi du 2 juillet 1996) ; op cit..

la loi organique concerne le contrôle des dispositions communes entre les organes constitutionnels ou la loi fondamentale relative à chaque organe constitutionnel.

En se référant à l'expérience de l'instance supérieure indépendante pour les élections en tant que seul organe constitutionnel déjà en place, on peut souligner que les différends de l'autorité relèvent "des différends dits spéciaux qui ont surgi, ou de la nouvelle compétence objective, fondée sur une ingérence bilatérale entre le juge judiciaire et le juge administratif<sup>69</sup>". Une distinction peut être faite entre le contrôle des actes non électoraux et le contrôle des actions électorales.

En ce qui concerne le travail non électoral, l'intervention du pouvoir judiciaire variait, compte tenu de l'autorité de son obligation et de son engagement. Les cas variaient des cas opérationnels aux demandes d'indemnisation, aux dépassements et aux affaires pénales.

Quant aux contentieux électoraux, spécifiques, car réalistes, ils nécessitent parfois des solutions pragmatiques, notamment au niveau des conflits des résultats.

Il convient de noter à ce niveau un problème spécifique aux contentieux électoraux, mais il a un impact significatif sur la gestion des élections et sur la viabilité de certaines dispositions constitutionnelles d'être appliquées, et se rapporte à l'application globale et littérale du principe du contentieux à deux degrés, et cette application a conduit à un gaspillage important de termes irréductibles, ce qui a affecté la durée du calendrier électoral, et rendu la Tunisie incapable d'organiser des élections dans des délais proches des délais des expériences comparatives.

Et reste le dernier niveau de contrôle technique auquel les organes constitutionnels peuvent être soumis, à savoir l'audit dans le domaine de la sûreté de l'information et les règles de la gestion des bases de données. La plupart des organes constitutionnels sont appelés par la nature de leurs actions à gérer des sites, à disposer de bases de données et à

---

<sup>69</sup> Ghrib, Hedia. op.cit, p 413

utiliser des données personnelles, ce qui appelle au respect des textes légaux relatifs à la sûreté des informations, à la protection des données personnelles et à l'accès aux informations. Il convient de noter que les organismes sont invités à élaborer une politique de sûreté de l'information, dans laquelle ils sont liés en premier lieu par la législation nationale sur la sûreté de l'information, en particulier la loi n ° 2004-5 du 3 février 2004 relative à la sûreté de l'information, les spécifications et les meilleures pratiques dans le domaine. il est possible, selon un calendrier précis, des audits réalisés par des sociétés spécialisées selon des cahiers des charges précis. Il est utile de coopérer avec l'Agence nationale de la sécurité de l'information pour mettre en place les meilleures normes de protection des données et de l'établissement.

Les organes indépendants, selon les circonstances qui ont apporté leur établissement, principalement représentés par le manque de confiance dans le pouvoir exécutif, et le manque de transparence et d'impartialité dans la gestion d'un certain nombre de domaines sensibles étroitement liés aux libertés et aux droits sensibles, ils sont appelés à respecter strictement les règles de transparence et à garantir le droit du citoyen d'accéder à l'information tout en préservant les données Personnelles, y compris d'une manière qui renforce la confiance des citoyens à leur égard , dans le respect des réglementations relatives à la sûreté des systèmes approuvés, et la nécessité de les soumettre à un contrôle périodique et d'informer le public de ses résultats d'une manière qui renforce la confiance dans l'intégrité du comportement de ces organes.

### **Rubrique 3: Contrôle des comptes**

L'audit des comptes est soumis à trois niveaux de contrôle, à savoir l'audit (première section), la Cour des comptes (deuxième section) et contrôle du Parlement sur le rapport financier (troisième branche)

## Section 1: Audit

Une distinction doit être établie entre l'audit interne et l'audit externe. Pour l'audit interne, il est du devoir des organes constitutionnels indépendants de mettre en place un système de contrôle interne des procédures administratives, financières et comptables garantissant leur sincérité, l'intégrité, la transparence et la conformité des états financiers avec les travaux en cours.

Cette unité exécute ses travaux conformément aux normes professionnelles internationales pour la pratique de l'audit interne en suivant un plan annuel approuvé par le conseil de l'instance et vise à améliorer la performance, la gestion des risques et le contrôle de l'ensemble des activités de l'autorité. Cette perception de l'unité de contrôle interne a été diffusée à tous les organes constitutionnels indépendants en vertu de l'article 23 du projet de loi organique relatif aux dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants.

Quant à l'audit externe, il est repris par l'instance supérieure indépendante pour les élections conformément au dispositif de l'article 30 de la loi organique n ° 23 de 2012, l'article 30 - Comptes financiers de l'instance supérieure indépendante pour les élections sont soumis au contrôle de deux commissaires aux comptes inscrits à l'ordre des experts comptables lesquels sont désignés par le conseil de l'Instance pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois. L'article 24 de la loi organique sur les dispositions communes aux organes constitutionnels a approuvé cette cohérence, tout en affirmant que la sélection d'un ou plusieurs commissaires aux comptes s'inscrit dans le cadre du respect des principes de concurrence, de transparence et d'égalité.

Le paragraphe 6 de l'article 27 stipule que la commission doit préparer **un rapport sur la gestion financière et administrative qui sera soumis avec le rapport annuel** au

commissaire aux comptes et au conseil de l'instance pour approbation par la majorité des membres.

## **Section 2: Le contrôle de la Cour des comptes**

Les comptes financiers de l'instance supérieure indépendante pour les élections font l'objet d'un contrôle a posteriori de la Cour des comptes. Il convient de noter le manque de clarté des dispositions de la Loi organique concernant les rapports; la cour des comptes prépare un rapport spécial sur la disposition financière de la commission concernant chaque processus électoral ou référendum, et il est publié au Jort officiel de la République tunisienne.

Par cela, nous avons doublé le contrôle mentionné dans la constitution.

Si le législateur a soumis la gestion financière de l'Autorité au contrôle de la Cour des comptes, la détermination de la nature et de l'étendue de ce contrôle a vu une variation du niveau de mise en œuvre. Alors que la surveillance de la conduite financière est limitée en raison de la nature de la structure de contrôle représentée par la Cour des comptes comme structure judiciaire pour superviser la disposition des finances publiques, ce qui lui confère la compétence de surveiller la bonne disposition des fonds publics conformément aux principes de légitimité, d'efficacité et de transparence. Cependant, elle ne s'est pas limitée, à effectuer le contrôle financier de l'instance supérieure indépendante pour les élections de 2011 et 2014 afin de procéder au contrôle juridique et de vérifier le bon respect de l'autorité pour les principes de bonne conduite, de transparence et d'égalité. Elle a étendu son contrôle sur la performance<sup>70</sup> de ce dernier, or le contrôle de la performance diffère clairement entre le contrôle de la légitimité de l'action et conduit à un contrôle approfondi

<sup>70</sup> Clémence Monvoisin ; L'évaluation de la performance dans les organisations culturelles non lucratives ; « Afin de ne pas faire du dilemme lexical un facteur d'inertie, nous dirons, avec Annick Bourguignon, que « d'une façon générale, la performance désigne la réalisation des objectifs organisationnels... au sens strict (résultat, aboutissement) ou au sens large du processus qui mène au résultat (action) ». Elle s'articule autour des notions de succès, de résultat (d'une action), le plus souvent positif, rejoignant la notion de succès, et de l'action elle-même, comme processus » ; p 14.

sur la façon de fixer des objectifs stratégiques, et la mesure dans laquelle la structure supervisée réussit à l'atteindre en évaluant l'efficacité des mécanismes approuvés dans l'exécution des tâches et le bon emploi des ressources<sup>71</sup>. Cela nécessite de vérifier la notion de contrôle de la gestion financière des organes constitutionnels par la Cour des comptes, en précisant par exemple leur nature, leurs mécanismes et leur étendue.

À cet égard, deux projets de loi peuvent être mentionnés, à savoir la loi organique relative aux dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants et la loi organique relative au contrôle et à l'organisation des fonctions de la Cour des comptes et de leurs procédures.

L'article 27 du projet de dispositions communes affirme que les organes sont soumis au contrôle ultérieur de la Cour des comptes.

Le projet de loi a évolué dans le sens de ne pas limiter la responsabilité pour les erreurs de conduite au chef des organes constitutionnels indépendants, mais plutôt de l'inclure dans les «chefs de cabinet» des organes constitutionnels indépendants et des organes de régulation. L'expression «chefs de cabinet n'est pas sans ambiguïté», la première étant de parler d'agents, de commissaires et de représentants de la commission, comme c'est le cas pour les autres structures soumises au contrôle de la Cour des comptes.

---

<sup>71</sup> "Un système de mesure de la performance peut être considéré comme un portefeuille de mesures permettant de délivrer une évaluation équilibrée de la performance de l'organisation, c'est-à-dire pondérée de tous les éléments le constituant. Plus précisément, il s'agit d'un système qui « permet de prendre des décisions et de mener des actions avisées à la lumière de l'efficience et l'efficacité des actions passées, grâce à l'acquisition, la vérification, le tri, l'analyse, l'interprétation, et la diffusion des données appropriées ». Il s'agit donc d'un outil d'aide à la décision pour les gestionnaires. L'efficacité du système repose sur l'optimisation des étapes énoncées ci-dessus, et son infrastructure – le système d'information – mais avant tout sur la pertinence des mesures effectuées. Traditionnellement, les indicateurs développés doivent être en mesure de quantifier les effets d'une décision et de l'action corrélée : ce sont des variables construites pour caractériser la réalisation d'un processus, qui permettent d'établir des objectifs précis et d'en vérifier l'atteinte. A ce titre, les systèmes de mesure de la performance sont liés à l'élaboration de la stratégie de l'organisation "; op cit ; p 14..

On peut également se référer à ce qui a été mentionné à l'article 13 de la Loi organique relative aux pouvoirs de la Cour des comptes, qui stipule que «la Cour des comptes a le droit d'obtenir de toute autorité les informations et documents relatifs à la disposition des fonds publics de toute nature. Elle a également le droit d'accéder Bases de données des organismes sous son contrôle. »

Une question se pose de savoir ce que l'on entend par «bases de données d'informations relatives aux autorités». Or, le contrôle de la Cour des comptes comprend tous les documents en possession de la commission, et l'interprétation de ce terme peut être le différend survenu entre l'équipe de la Cour des comptes et l'ISIE concernant la demande d'obtention d'une copie du dossier électoral, ou le droit d'accès, que la commission a jugé injustifié, étant donné que le dossier lui est confié, et toutes les données et tous les résultats peuvent être fournis, ou autoriser les juges des tribunaux à utiliser les dispositifs de l'autorité en présence des cadres de l'organisme, mais cela a été jugé insuffisant par certains juges de l'équipe de contrôle<sup>72</sup>.

En revanche, les dispositions stipulées de l'article 118 du projet de loi de la Cour des comptes afin d'assurer la bonne gestion des fonds publics, car les chefs d'organes constitutionnels indépendants ont été autorisés de porter plainte à la Cour des comptes sur les erreurs de mauvaise conduite.

---

<sup>72</sup> Il est nécessaire de faire une distinction entre le contrôle de la manière dont la commission s'appuie sur les bases de données publiques relatives aux affaires en cours, dans le dossier électoral pour fixer le nombre final d'électeurs et les répartir par circonscriptions électorales, ce qui permet à la Cour des comptes de vérifier l'intégrité de la méthode de contrôle des montants des subventions publiques pour financer les campagnes électorales et les plafonds de dépenses légalement autorisés par tous les circonscriptions, le contrôle, et la façon dont la commission communique les données des règles générales de référence et les exploite pour mettre à jour le dossier électoral et le développer, et pour vérifier la validité de ces données et sécuriser leur conservation et les contrôles approuvés lors de la publication d'une partie de celles-ci au public ou lors du transfert aux structures publiques partenaires dans la gestion du parcours électoral qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour des comptes, et l'organe électoral n'est soumis qu'à un contrôle judiciaire en fonction de la nature du conflit, qu'il soit de nature administrative devant le juge des résultats, le juge des candidatures ou le juge pénal en matière d'affaires à caractère pénal ou criminel, selon le cas. .

### Section 3: Contrôle du Parlement

L'article 125 de la constitution stipule un rapport que chaque organe constitutionnel soumet chaque année au Parlement pour l'examiner lors d'une session, ce qui est important pour le principe de transparence et de responsabilité.

La loi organique n° 2012-23 prévoit pour sa part la préparation d'un **rapport spécial sur l'avancement de chaque processus électoral ou référendaire** dans un délai maximum de trois mois à compter de la date de l'annonce des résultats définitifs, à présenter au président de la République, au président du Conseil législatif et au Premier ministre et publié dans le Jort officiel de la République tunisienne et sur le site internet de la commission .

**Préparer un rapport annuel** sur l'activité de l'Autorité pour l'année écoulée et son programme de travail pour l'année suivante, à présenter à la session plénière du Conseil législatif à l'occasion du vote sur le budget annuel de l'Autorité et à publier dans le Jort officiel de la République tunisienne et sur le site Internet de l'Autorité.

En ce qui concerne le contrôle par le Parlement des organes constitutionnels indépendants, il convient de noter que, dans la mesure où ce contrôle est logique, étant donné que les organes ont été élus par le Parlement pour les protéger des interventions du pouvoir exécutif et que leur budget est approuvé par le Parlement, ce qui impose la nécessité de contrôler la manière dont les fonds sont dépensés par le Parlement, d'autant plus que les organes constitutionnels ne sont pas soumis au contrôle des dépenses par le pouvoir exécutif. Dans son 125e article, la constitution stipule que "les organes constitutionnels soumettent au Parlement un rapport annuel qui sera examiné pour chaque organe lors d'une session plénière consacrée à cet objectif". Cette session sera propice à une discussion entre la commission et les députés, à des fins de critique et de clarification.

Il a été constaté que de nombreux organismes n'étaient pas en mesure de remettre leurs rapports dans les délais prescrits par la loi. La haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle n'a soumis aucun rapport financier au Parlement, et la l'instance vérité et dignité non plus.

L'autorité nationale de lutte contre la corruption n'a soumis aucun rapport annuel sur ses activités pour les années 2012, 2013, 2014 et 2015.

Bien que la Haute Commission électorale indépendante a présenté tardivement le rapport financier pour 2014, considérant que la succession des trois échéances électorales en 2014 a compliqué la finalisation des dépenses liées à la deuxième session présidentielle avant la fin du premier trimestre de l'année 2015, mais elle s'est rattrapée par remettre les rapports 2015 et 2016 dans les délais. Cependant, à ce jour, le Parlement n'a pas examiné le premier rapport de 2014, ce qui soulève des questions sur la faisabilité de ce contrôle à l'égard de ce retard.

L'expérience de l'instance supérieure indépendante pour les élections a été importante dans ce domaine. Après avoir soumis le rapport sur les élections de 2014, elle a été invitée d'examiner le rapport en séance plénière. L'examen a été une occasion de lever la confusion qui entourait certains aspects des travaux de la commission et de présenter les perceptions de la commission concernant les leçons tirés des élections de 2014, et examiner ses recommandations pour amender la loi électorale.

Elle a ensuite été invitée à examiner le projet de budget, et c'était une autre occasion de revenir sur l'évaluation des travaux de la commission, notamment l'évaluation de ses projets en relation avec les prochaines élections, ou pour ses projets en année non électorale.

Enfin, le rapport financier était censé être examiné et approuvé afin qu'il puisse être publié dans le Jort officiel, mais malgré le fait que la loi n° 2012-23 stipule un délai pour

soumettre le rapport financier à l'approbation du Parlement et fixe des procédures spéciales en cas de non-approbation. Cependant, l'expérience a montré qu'aucun des trois rapports financiers soumis par l'autorité n'a encore été approuvé pour les années 2015, 2016 et 2017, ce qui peut poser la question de la faisabilité de l'approbation tardive d'un rapport financier, d'autant plus que les membres du conseil de l'autorité qui ont administré les élections de 2014, la plupart, ont quitté l'instance.

Malgré l'importance du mécanisme de responsabilisation des organes à l'occasion de l'examen de leurs rapports d'activités et de leurs rapports financiers et de l'évaluation de leurs performances confiées à l'Assemblée du peuple, cette dernière a proposé d'exercer cette autorité. Il est peut-être paradoxal, bien que le fondateur des organes constitutionnels a distingué par un chapitre complet de la constitution, le législateur n'a pas identifié dans son règlement intérieur un mécanisme spécial pour étendre son contrôle sur les activités des organes, il n'y a pas eu une attribution ou une création d'un comité chargé des organes constitutionnels, pas au niveau des comités permanents ou au sein des comités spéciaux. Il n'a pas inclus les articles régissant le domaine de compétence de ces comités et même pas une référence relative au contrôle des travaux des organes constitutionnels, contrairement à ce qui était inclus dans les dispositions de l'article 160 du règlement intérieur du conseil qui stipule "Le bureau du conseil transfère le rapport de chacun des organes concernés dès leur réception à la commission compétente ..." Il est chargé de déterminer l'autorité compétente qualifiée pour étudier le rapport, l'examiner et préparer un rapport à son égard, d'une manière qui empêche une détermination claire de la compétence de la commission chargée d'étudier les rapports, d'établir des traditions et d'assurer l'accumulation d'expérience qui permettrait au conseil d'exercer ses fonctions de contrôle tout au long son mandat.

Bien que le onzième chapitre du règlement intérieur est consacré à ce que le législateur a appelé le "dialogue avec les organes", ce chapitre ne se limite pas aux organes

constitutionnels indépendants stipulés exclusivement dans la constitution, mais inclut également d'autres éléments, tels que l'Autorité nationale pour la prévention de la torture et l'instance vérité et dignité et la structure représentant le pouvoir judiciaire qui consiste du Conseil supérieur de la magistrature de l'Assemblée du peuple<sup>73</sup>.

Bien que l'article 160 du règlement intérieur a prévu des procédures et des délais précis pour étudier et examiner le rapport par la commission compétente, et inclure ses observations et recommandations dans un rapport et le transférer à la session plénière, il n'a pas fixé, en retour, de délais précis et concis pour la présentation de ces rapports à l'attention de la session afin de les examiner. En outre, le règlement intérieur n'a pas isolé les rapports financiers des organes constitutionnels indépendants avec des dispositions spécifiques, contrairement à ce qui était inclus dans la Loi organique qui comprend des dispositions communes aux organes constitutionnels ou des dispositions incluses dans les lois organiques de l'instance supérieure indépendante pour les élections ou de l'instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Cela annule ainsi ces dispositions de leur contenu et fait perdre cette catégorie de contrôle, toute efficacité, et empêche le renforcement du mécanisme de responsabilisation parlementaire.

C'est peut-être le paradoxe c'est de trouver certains organes indépendants, tels que l'instance supérieure indépendante pour les élections, plus désireux que l'Assemblée du peuple de consolider ce mécanisme de contrôle, en demandant à cette dernière et en lui rappelant à plus d'une occasion la nécessité de commencer à examiner les rapports financiers déposés auprès de l'Assemblée. Cependant, le Conseil était réticent à satisfaire à cette exigence et a proposé d'appliquer les dispositions légales applicables à cet effet. Et que le comportement de ces organes de la manière susmentionnée reflète leur désir de respecter la loi, d'une part, et afin de consolider la transparence de leur conduite et de confirmer l'efficacité de leur travail afin de renforcer l'équilibre de confiance en eux, d'autre

---

<sup>73</sup> Revoir l'article 195 du règlement intérieur de l'Assemblée du peuple

part, d'autant plus qu'ils ont un besoin urgent d'établir et de renforcer la confiance pendant la période de fondation.

Le projet de loi organique sur les dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants a littéralement rétabli la date du 30 juin comme date limite pour la soumission du rapport financier, sachant que les dates des élections peuvent parfois nécessiter une modification du rythme de préparation du budget, ce qui rend la date du 30 juin inexacte et inappropriée pour l'instance supérieure indépendante pour les élections à titre indicatif.

L'article 25 de la Loi organique concernant les dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants, et à partir des articles ajoutés dans la dernière version du projet, est venu d'établir une sanction de non-respect du délai le 30 juin, entraînant une exemption totale du conseil de la commission. L'article du projet stipule que "la commission prépare un rapport financier annuel et le soumet dans un délai maximum le 30 juin de l'année suivante à l'Assemblée du peuple, accompagné des états financiers et du rapport d'un commissaire ou plusieurs commissaires aux comptes.

L'Assemblée du peuple approuve le rapport financier à une majorité relative<sup>74</sup> et publie le rapport financier et les états financiers dans le Jort officiel de la République tunisienne et sur le site Internet de l'organisme concerné. Dans le cas où la commission ne soumet pas son rapport financier dans les délais légaux sans justification, ou que l'Assemblée du peuple refuse de l'approuver, le conseil crée une commission d'enquête législative, et la

---

<sup>74</sup> Il convient de noter que, outre le fait que le règlement intérieur de l'Assemblée du peuple ne comportait pas de dispositions particulières relatives à l'approbation des rapports financiers des organes constitutionnels indépendants, malgré le souci du législateur dans la loi relative à la réglementation des dispositions communes entre les organes indépendants ou dans des différentes lois organiques de ces organes, le règlement intérieur de l'Assemblée du peuple stipule dans l'article 159 que " Le Bureau du Conseil fixe des sessions plénières annuelles de dialogues, notamment avec les organes. ..." ce qui va à l'encontre ou empêche en principe l'approbation des rapports financiers avec des sessions et ne justifie donc pas la discussion de ces rapports sauf à l'occasion de la discussion du rapport annuel d'activité d'une manière conforme à la philosophie de l'article 125 de la Constitution et le lien étroit entre le rapport d'activité et le rapport financier est la nécessité qu'il ne justifie pas l'examen du rapport financier indépendamment du rapport d'activité et vice versa.

commission sélectionne deux experts comptables qui sont inscrit dans l'ordre des experts du pays tunisien et au moins un observateur en chef ou son équivalent pour l'un des organes de contrôle public afin de préparer et de soumettre un rapport à ce sujet au comité. La commission d'enquête présente son rapport joint au rapport d'experts à l'Assemblée du peuple, qu'elle examinera en séance plénière. Selon le rapport de la commission d'enquête et celui du rapport d'experts et de l'examen en séance plénière, l'Assemblée du peuple peut recourir aux exigences de l'article 36 du projet de loi.

L'article 36 du projet (avant de modifier sa disposition) stipule que le Parlement peut retirer la confiance au conseil de l'autorité ou à un ou plusieurs membres avec l'approbation des deux tiers.

Ces dispositions que la Loi organique relative aux dispositions communes aux organes constitutionnels sont très dangereuses, car la soumission du rapport financier est un processus complexe, dans lequel plus d'une partie interfère, et il peut coïncider avec les droits électoraux comme c'était le cas en 2014, lorsque la deuxième session des élections présidentielles s'est déroulée le 21 décembre, comme si cela pouvait se tenir si des recours supplémentaires étaient déposés le 28 décembre, il n'a pas été possible de déposer le rapport financier avant le 30 juin. Nous pouvons envisager d'organiser les élections municipales et / ou régionales le 25 mars 2018, sachant que des élections partielles pour la circonscription d'Allemagne auront lieu le 17 décembre 2017, il sera donc difficile de respecter la date limite du 30 juin.

Si l'on sait que la plupart des organes constitutionnels ne sont pas encore instaurés, cela signifie que ces organes seront confrontés, outre les difficultés d'implémentation du pouvoir exécutif et les difficultés financières, à l'obligation de soumettre leur rapport financier avec les états financiers et le rapport des commissaires aux comptes avant le 30 juin de l'année prochaine. Cela ferait de cet article une épée suspendue à laquelle on peut

recourir chaque fois qu'il est nécessaire de faire pression sur un certain corps ou de solliciter des excuses pour ce retard.

D'autre part, l'utilisation du terme retrait de confiance reflète une confusion linguistique entre le système des organes et le système de relations du gouvernement avec l'Assemblée du peuple. Il n'est pas possible de parler de membres des organes constitutionnels indépendants sur l'accord de confiance, ou le retrait de la confiance. Ces termes sont liés aux systèmes parlementaires dans lesquels le gouvernement émerge du Parlement, ils ne peuvent mettre en œuvre l'ordre public qu'en s'appuyant sur la confiance de la majorité parlementaire, tandis que les organes constitutionnels doivent exercer leurs fonctions dans le cadre de ce qu'on a appelé le d'ingratitude, qui est le devoir d'exercer des tâches sans égard à l'organe qui a nommé ou élu le membre.

Et les procédures proposées par le projet de loi n'offrent pas de garanties suffisantes pour ne pas s'écarter des procédures et transformer le problème en mécanisme de pression sur les organes.

## Recommandations relatives à la partie 3

La gouvernance des autorités constitutionnelles indépendantes ne peut pas avoir lieu de la même manière que la gouvernance traditionnelle des pouvoirs publics, ni aux différentes autorités constitutionnelles généralement, mais elle doit plutôt tenir compte de la nature des tâches assignées, de l'instabilité de l'activité et de la philosophie du succès et de l'échec dans l'accomplissement des tâches assignées.

La disposition des organes constitutionnels pose de nouveaux défis et nécessite donc des cadres de contrôle adaptés à ces spécificités. Cela nécessite la mise en place de nouvelles règles compatibles avec la compétence de ces organismes, tout en garantissant leur indépendance dans l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées, d'une part, et en soutenant leur efficacité et la transparence de leurs actions, d'autre part, d'une manière qui exige que le système de contrôle repose principalement sur la vérification de la mesure dans laquelle les organismes respectent les contrôles de la bonne gouvernance et l'efficacité de son intervention et la transparence de son action et non pas sur une approche du degré d'adhésion aux dispositions de la gestion publique indépendamment de l'efficacité et de la bonne utilisation des ressources publiques, à l'instar de ce qui est approuvé dans d'autres établissements publics.

Se demander sur la modalité d'évaluer la compétence des candidats, d'autant plus que l'expérience de 2014 et 2017 a montré que la majorité peut se mettre d'accord sur le moins de compétence.

Cela nécessite une révision de la méthodologie d'évaluation des candidats et de la méthode d'évaluation des candidats afin que la sélection soit conforme aux conditions prévues par la constitution.

Il convient de noter à ce niveau un problème spécifique aux contentieux électoraux, mais il a un impact significatif sur la gestion des élections et l'étendue de l'applicabilité de certaines dispositions constitutionnelles de mise en œuvre et liées à l'application globale et littérale du principe du contentieux à deux degrés, et cette application a conduit à une grande perte de délais irréductibles ce qui a affecté la durée du calendrier Élections, et rendu la Tunisie incapable d'organiser des élections dans des délais proches de ceux des expériences comparatives.

Il convient de noter que les autorités sont invitées à élaborer une politique de sécurité de l'information, où elle se conforme, d'une part, à la législation nationale relative à la sécurité de l'information, et sur les spécifications et les meilleures pratiques dans le domaine, d'autre part.

La nécessité de respecter strictement les règles de transparence et de garantir le droit du citoyen d'accéder aux informations tout en préservant les données personnelles d'une manière qui renforce la confiance du citoyen avec le respect des réglementations relatives à la sécurité des systèmes adoptés et la manière dont ils sont traités et doivent être soumis à un contrôle périodique et informer le public de ses résultats d'une manière qui renforce la confiance dans la bonne conduite de ces organes.

Œuvrer à la prise en compte du domaine de compétence des organes constitutionnels indépendants lors de la révision de la législation relative à la loi organique du budget et à la Cour des comptes pour garantir que les nouvelles règles de gouvernance sont prises en compte dans le travail et le contrôle des organes constitutionnels indépendants.

## **Partie 4: pour une coordination efficace entre les autorités constitutionnelles**

L'article 125 de la Constitution tunisienne stipule dans son premier paragraphe sur un dénominateur commun reliant les différents organes constitutionnels indépendants, à savoir le renforcement de la démocratie, comme il est mentionné dans cet article, "Les autorités constitutionnelles indépendantes œuvrent au renforcement de la démocratie."

Bien que ce dénominateur suggère qu'il existe une sorte de chevauchement dans les fonctions de certains organes, ce qui exige la nécessité d'une coordination entre eux, cela ne signifie pas un démenti du rôle du reste des institutions au sein de l'État à la démocratisation et dans la mise en œuvre de certaines des tâches assignées aux cinq organes indépendants, car il existe certains pouvoirs qui relèvent de la compétence relative à d'une autre autorité ou institution.

Considérant qu'au moment de la rédaction de ce rapport, la création d'organes constitutionnels indépendants n'était pas achevée, elle se limiterait à l'expérience de

l'instance supérieure indépendante pour les élections et de la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle concernant un élément essentiel dans la démocratisation, à savoir le processus électoral, et sur cette base, des leçons peuvent être tirées pour formuler des recommandations quant à l'avenir.

On peut dire que la coordination des deux organes reposait sur trois axes principaux:

- 1. les textes juridiques
- 2. garantir l'accès équitable aux médias
- 3. Contrôler la couverture médiatique

### **Rubrique 1: Développer le système juridique**

Comme la plupart des organes constitutionnels indépendants, les deux organes ont une fonction consultative d'une façon disproportionnée dans l'élaboration des lois. L'article 127 de la constitution stipule la consultation obligatoire de la HAICA les projets de loi connexes. Considérant que l'article 3 de la loi organique n° 23 de 2012 relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections dispose que parmi les pouvoirs de l'instance sont de soumettre des propositions pour le développement du système électoral et d'exprimer un avis sur tous les projets de textes relatifs aux élections et référendums,

L'article 66 stipule que «L'Instance fixe, en concertations avec la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle, les règles relatives à l'utilisation des médias audiovisuels étrangers par les listes de candidats dans les circonscriptions à l'étranger.».

Article 67 - que l'instance fixe, en concertation avec la HAICA, fixe les règles et conditions générales auxquelles doivent se plier les médias durant la campagne électorale.

La HAICA définissent, par une décision commune, les règles de la campagne pour les médias et la communication audiovisuelle, ses procédures et conditions relatives à la production de programmes, rapports et rubriques relatifs aux campagnes électorales.

Dans ce contexte, une décision conjointe des deux organes a été publiée le 5 juillet 2014 concernant la réglementation des règles particulières à la campagne électorale et à la campagne référendaire par les médias et la communication audiovisuelles. Cette décision, publiée dans des circonstances difficiles, compte tenu de la composition récente des deux organes, le conseil du secteur de l'audiovisuel ayant été nommé en mai 2013, alors que les membres et le président de l'instance supérieure indépendante pour les élections n'ont été élus qu'en janvier 2014. Les deux organes ont pu travailler ensemble pour organiser des quotas d'expression directe pour les élections législatives et présidentielles et pour surveiller la propagande électorale pendant la période électorale. Cette décision devait être modifiée pour convenir aux élections locales, municipales ou régionales, mais la décision modifiée n'a pas encore été rendue.

Bien que le législateur confie aux organes indépendants une mission consultative en matière de projets de loi liés à leur domaine d'intervention, le pouvoir législatif n'a pas toujours respecté ces dispositions. L'Assemblée du peuple a proposé de consulter l'instance supérieure indépendante pour les élections afin de demander son avis sur un certain nombre de projets de loi, tels que la loi organique relative au contrôle des règles communes aux organes indépendants, le projet de loi organique pour le budget et le projet de journal des communautés locales, bien que ces projets incluent des dispositions étroitement liées aux travaux de la Commission. Par conséquent, la consultation du Conseil de l'avis des organes constitutionnels sur les projets de loi relatifs à leur domaine d'intervention ainsi leur violation de la loi est donc une fin au développement de l'organisation juridique et empêche la mise en place de cadres juridiques compatibles avec la nature et les normes de travail de ces organismes.

## Rubrique 2: Garantir le droit d'accès aux médias audiovisuels

L'article 65 de la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle confère la garantie du droit d'accès aux moyens de communication audiovisuelle à tous les groupes politiques pendant la phase pré-électorale sur la base du pluralisme.

En plus garantir le pluralisme et la diversité des médias audiovisuels pendant la campagne électorale et d'éliminer les obstacles allant à l'encontre du principe d'accès aux médias audiovisuels sur la base de l'équité entre tous les candidats, listes de candidats ou partis.

Compte tenu des lacunes de la législation électorale, en particulier en ce qui concerne l'interdiction totale de toute publication des résultats des sondages d'opinion tout au long de la période électorale, ce qui est sans aucun doute arbitraire, ainsi qu'en ce qui concerne l'utilisation des médias étrangers. L'opinion de l'instance supérieure indépendante pour les élections contredit celle de la haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle sur la décision de cette dernière concernant l'interprétation du silence électoral, qui a incité l'instance électorale à présenter une demande d'arrêt d'exécution devant le tribunal administratif. Si un tel conflit entre les deux organes est une preuve valable que la démocratie passe par la loi et que la Tunisie a déjà avancé dans le domaine du cadrage de la politique par le biais de la loi, il est toutefois possible d'éviter ces mesures si le texte de la loi était plus approprié et si l'autres consultations avaient eu lieu avant la publication de la décision contestée.

## Rubrique 3: Contrôle de la couverture médiatique

Une coopération a été établie entre les deux organes pour garantir le caractère pluraliste, démocratique et libre des élections. Une coordination a eu lieu en ce qui concerne l'échange de rapports sur les abus de la couverture médiatique, et une coordination s'est établie en ce qui concerne la couverture médiatique étrangère.

La coordination a eu lieu pour obtenir les dossiers de certains délits électoraux, et on peut dire que le manque de coordination concernait les transferts à la Cour des comptes, qui peuvent être résolus en structurant la coordination pendant la période électorale grâce à une unité de coordination entre les deux organes.

Aujourd'hui, il faut travailler sur l'élaboration des règles de coordination entre les deux organes dans les tâches communes définies par la loi, puis étendre le champ d'application de cette coordination pour inclure d'abord l'organe de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, d'une part, et la coordination au niveau de la gestion des problèmes convergents, l'échange d'expériences et l'examen des meilleures pratiques en matière de gouvernance des organes constitutionnels indépendants .

Il est nécessaire aujourd'hui de veiller à préparer les étapes à venir pour incarner la philosophie qui défie le fondateur dans son consécration à des organes constitutionnels indépendants, en particulier en veillant à ce qu'il n'y ait pas de retour à la tyrannie sous tous ses aspects, qu'ils soient liés à la tyrannie de gouvernement, de la corruption ou à la violation des droits et libertés fondamentaux.

## Recommandations relatives à la partie 4

La nécessité de l'engagement tant du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif de présenter à ces organes des projets de loi relatifs aux organes constitutionnels indépendants ou leurs tâches afin d'éviter ce qui s'est passé en ce qui concerne le projet de loi organique relatif au contrôle des règles communes entre les organes indépendants, le projet de loi de finances de base et le projet de journal des communautés locales malgré le fait que ces projets contiennent des dispositions étroitement liées au travail des organes.

Travailler au développement des règles de coordination entre les organes dans les tâches communes définies par la loi, puis élargir le champ d'application de cette coordination pour inclure le traitement des problèmes convergents, l'échange d'expériences et l'examen des meilleures pratiques concernant la gouvernance des organes constitutionnels indépendants.

### Recommandations finales

La position des organes constitutionnels indépendants au sein de la structure constitutionnelle tunisienne représente l'une des caractéristiques de la constitution du 27 janvier 2014, dans son organisation de pouvoir afin d'empêcher un retour à la tyrannie par la séparation des pouvoirs et en l'adaptant pour servir une majorité partisane. Mais dans la mesure où cette idée représente un renouvellement de la légitimité de l'exercice du pouvoir et le développement de cadres constitutionnels et administratifs dans le travail administratif, elle souffre encore de nombreuses difficultés au point que certains doutent

du sérieux de la classe politique en son engagement dans la mise en œuvre des différents mécanismes d'organes constitutionnels indépendants.

Cela conduit à suggérer quelques recommandations afin de préserver la philosophie des organes constitutionnels indépendants et d'activer leur rôle dans le système constitutionnel:

- Il est important de travailler à créer une opinion publique favorable aux principaux objectifs des organes constitutionnels indépendants, en particulier promouvoir une culture de la démocratie, simplifier la philosophie des organes constitutionnels indépendants, renforcer l'interaction avec la société civile, et contribuer à un degré plus élevé de représentation de la démocratie et du succès de l'expérience de la transition démocratique et de sa commercialisation dans les relations de la Tunisie avec la communauté internationale.
- Revoir le processus de sélection des candidats en examinant le barème d'évaluation approuvé en adoptant des éléments d'évaluation objectifs, transparents et appréciables, en veillant à ce que les résultats des processus d'évaluation soient respectés, afin d'assurer la sélection des candidats au sein des conseils des organes constitutionnels dotés de l'expertise, de la compétence et de l'impartialité, compte tenu en particulier de la sensibilité et de l'importance des tâches qui leur sont confiées en matière de protection des droits et libertés fondamentaux, ce qui renforcerait l'indépendance de ces organismes et augmenterait leur professionnalisme et l'efficacité de leurs performances.
- La nécessité d'unifier les rapports préparés par les organes, qu'ils soient liés à l'activité ou à la gestion financière, et la nécessité d'assurer leur publication et d'en informer le public
- De ne pas soumettre les rapports préparés annuellement par les organes à l'approbation de l'Assemblée du peuple, pour son opposition directe aux dispositions de l'article 125 de la Constitution.

- La nécessité d'adapter le règlement intérieur de l'Assemblée du peuple au système juridique des organes constitutionnels pour permettre la mise en œuvre de la fonction de contrôle de l'Assemblée sur les activités des organes.
- Fixer des formules et des procédures claires pour le processus d'arbitrage par le comité financier au cas où un différend est survenu entre les organes et le pouvoir exécutif concernant la discipline budgétaire.
- L'adéquation de la législation relative aux marchés publics à spécificité des organes constitutionnels, en mettant l'accent sur la nécessité pour ces derniers d'adhérer aux contrôles de transparence et de bonne gouvernance.
- Assurer une répartition claire des compétences entre les organes notamment ceux qui travaillent dans des domaines convergents afin d'éviter les cas de conflits de compétences, qu'ils soient positifs ou négatifs.
- Mettre en place des formules pratiques de coordination entre les organismes pour profiter de l'accumulation d'expérience, accroître son professionnalisme et son efficacité, et maîtriser ses dépenses de fonctionnement.
- Fixer un statut général relatif au contrôle des règles relatives à la gestion des ressources humaines des organes indépendants, à condition que le statut de chaque organe soit fixé en application des dispositions stipulées dans le statut général et veiller à ce que les organes adhèrent à ces dispositions en soumettant les projets de statuts à la consultation obligatoire du Tribunal administratif.
- Assurer la concordance entre les dispositions des législations relatives aux organes constitutionnels et les dispositions relatives à la gestion des marchés publics et budgétaires et la Cour des comptes, d'une manière conforme à leur nature juridique et renforçant leur indépendance tout en garantissant la transparence des modalités de leur gestion.
- Finaliser les textes législatifs dont la mise en œuvre dépend de l'application de certaines dispositions constitutionnelles et veiller à cet égard de respecter la nature du

renouvellement dans l'achèvement du cadre juridique des organes constitutionnels indépendants,

- La nécessité de respecter strictement les règles de transparence et de garantir le droit du citoyen l'accès à l'information tout en en préservant les données personnelles d'une manière qui renforce la confiance du citoyen à son égard, dans le respect des contrôles liés à la sécurité des systèmes agréés et de la façon dont ils sont traités et de l'obligation de les soumettre à un contrôle périodique et à informer le public de leurs résultats D'une manière qui renforce la confiance dans la bonne conduite de ces organes.
- La nécessité de vérifier la notion de contrôle sur la gestion financière des organes constitutionnels par la Cour des comptes, en précisant par exemple leur nature, leurs mécanismes et leur étendue.
- Revoir le contrôle politique pour accroître son efficacité et développer ses méthodes.

## Bibliographie

### Références doctrinales

- Ghrib, Hedia, La Constitution et les autorités indépendantes, La revue interdisciplinaire d'études juridiques et politiques, n°2014- 3, p.383.
- Mohamed EL Ayedi et al.: Une étude sur le choix tunisien en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption en vertu du droit comparé. Solidar Tunisia Social, 2017.
- AUBY, Jean-Bernard ."La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif", AJDA, 2001-913.
- AUTIN, Jean Louis. AUTORITÉS Autorités administratives indépendantes et Etat de droit, Editions juridiques associées | « Droit et société » 2016/2 N° 93 | pages 285 à 295.
- CHEVALIER, Jacques. Autorités administratives indépendantes et Etat de droit ; Université de Lorraine ;Civitas Europa ; 2016/2 N° 37 ; pages 143 à 154
- DELZANGLES, Hubert. L'indépendance des autorités de régulation économique et financières en Espagne: L'intérêt de la clarification du droit public; Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 ; pages 707 à 721.
- DELZANGLES,Hubert. L'indépendance des autorités de administratives indépendantes chargées de réguler les Marchés de services publics : éléments de droit comparés et européen ; Editions juridiques associées ;Droit et société, 2016/2 N° 93 ; pages 297 à 316
- ECKERT, Gabriel. L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique ; Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 | pages 629 à 643.
- FURNEMONT, Jean-François. Quelle gouvernance pour des autorités administratives indépendantes?<https://legalworld.wolterskluwer.be/fr/nouvelles/domaine/droit->

public/carte-blanche-jean-francois-furnemont-quelle-gouvernance-pour-des-autorites-administratives-independantes.

- Gélard, Patrice. Sénat, Rapport d'information sur les autorités administratives autonomes 2006-2014
- GJIDARA, Marc. Le contrôle exercé par le juge administratif sur les autorités administratives indépendantes
- KOVAR, Jean-Philippe. L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique ; Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 | pages 655 à 666.
- MARTUCCI, Francesco. L'indépendance des autorités de régulation en Italie, Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 | pages 723 à 734
- PERROUD ; Thomas. L'indépendance des autorités de régulation au Royaume Uni, Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 ; pages 735 à 746.
- PERROUD, Thomas. La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni ; thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2011. Paris : Dalloz 2013.
- ROQUES-BONNET, Marie-Charlotte. Les blocs de pouvoirs « éclipsés » par les autorités administratives en réseau : vers la fin des contrepouvoirs ? VIIe Congrès français de droit constitutionnel CONGRÈS DE PARIS
- ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité ; Paris : 2008 ; ed Du Seuil.*
- ZOLLER, Elisabeth. L'encadrement constitutionnel des agences indépendantes aux États-Unis ; Revue du droit public - 01/03/2014 - n° 2.

## **Jurisprudence**

- Décision de suspendre la mise en œuvre rendue dans l'affaire n ° 416045 du 19 septembre 2013.

- Décision de suspendre la mise en œuvre rendue dans l'affaire n ° 416047 du 19 septembre 2013
- La décision de suspendre l'exécution rendue dans l'affaire n ° 416048 du 19 septembre 2013
- Jugement d'appel n ° 28946, 22 septembre 2011, N, S, chef de la liste de l'unité nationale à Sousse c. Président de l'Organe subsidiaire à Sousse, ensemble de décisions, p. 175.
- Décision de l'Autorité provisoire de contrôle constitutionnel des lois n ° 7/2017 du 17 août 2017 relative au projet de loi organique n ° 38/2017 relative à l'instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.
- Décision de l'Autorité provisoire de contrôle constitutionnel des lois n ° 04/2017 du 8 août 2017 relative au projet de loi organique n ° 30/2016 relative aux dispositions communes aux organes constitutionnels indépendants

### **Textes juridiques et des décisions**

- Décret n ° 2011-7 du 18 février 2011, portant sur la création de la commission nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation
- Décret n ° 2011-8 du 18 février 2011, relatif à la création la Commission nationale d'investigation sur les abus enregistrés au cours de la période allant du 17 décembre 2010 jusqu'à l'accomplissement de son objet.
- Décret n ° 2011-10 du 2 mars 2011, portant sur la création l'instance indépendante chargée de réformer l'information et la communication.
- Loi organique n ° 2012-23 du 20 décembre 2012 relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections
- Loi organique n ° 2017-59 du 24 août 2017 relative à l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

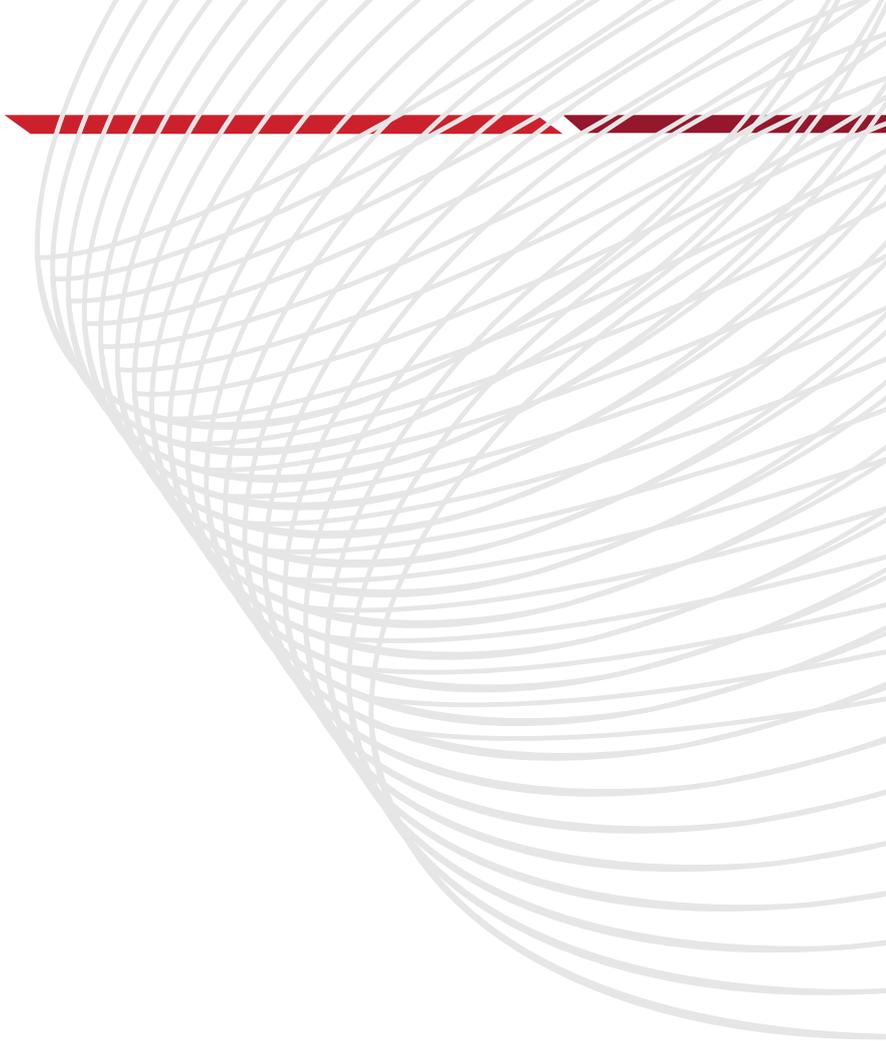
- LOI organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes
- LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant sur le statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes
- DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 1ER OCTOBRE 2016 AU 30 MARS 2017  
Lextenso | « Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel » 2017/2 N° 55-56 | pages 283 à 551.

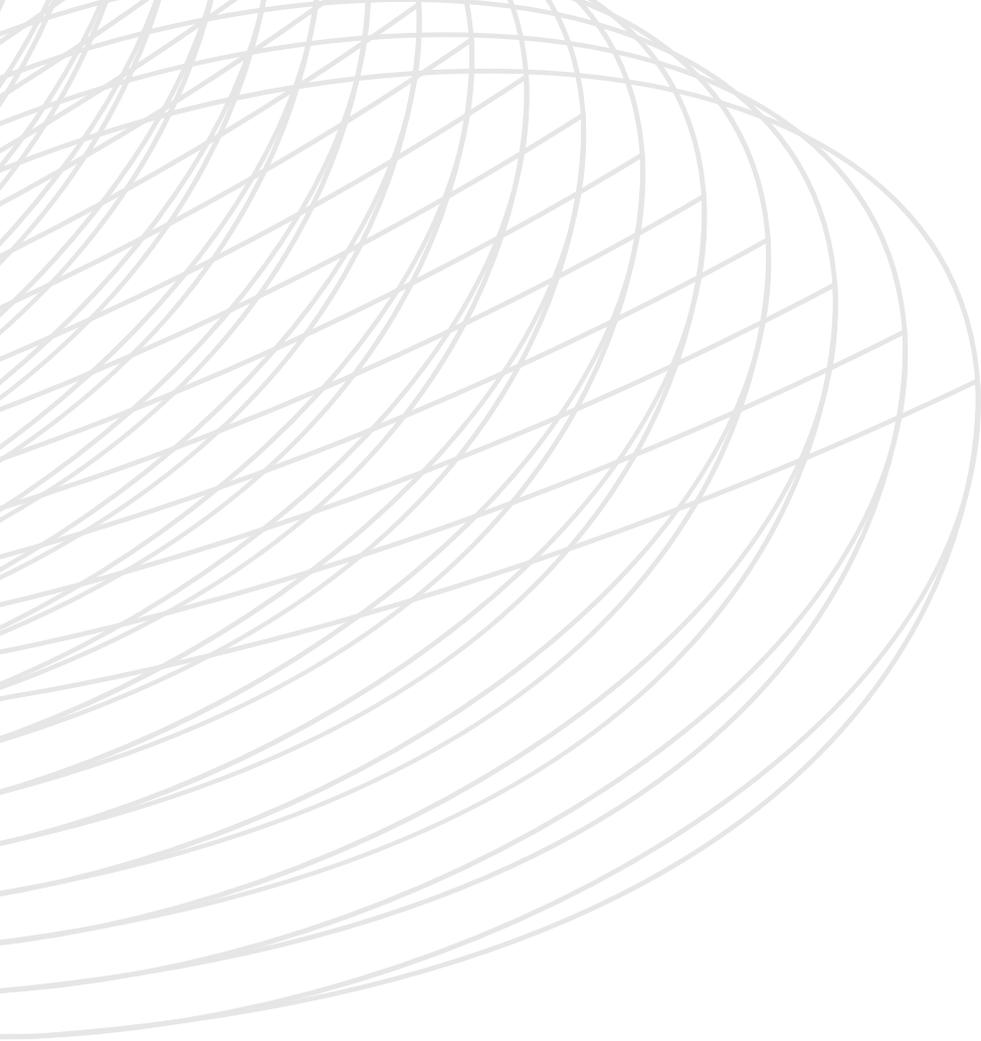
## Table des matières

Résumé Exécutif .....	5
Introduction .....	8
Partie 1: la spécificité du choix constitutionnel tunisien .....	21
Rubrique 1: l'encadrement juridique des organes .....	21
Rubrique 2: Le nombre des instances .....	23
Rubrique 3: les garanties constitutionnelles.....	26
Recommandations relatives à la première partie .....	28
Rubrique 1: l'indépendance structurelle .....	32
<b>Section 1: Le caractère collectif de l'administration des organes constitutionnels .....</b>	<b>32</b>
<b>Section 2: la modalité de désignation des membres des organes constitutionnels .....</b>	<b>39</b>
<b>Section 3: Législature .....</b>	<b>44</b>
<b>Section 4: L'obligation de déclarer les conflits d'intérêts.....</b>	<b>52</b>
Rubrique 2: l'indépendance fonctionnelle des organes constitutionnels .....	54
<b>Section 1: Ne pas être soumis à une autorité présidentielle ou de tutelle.....</b>	<b>55</b>
<b>Section 2: Liberté relative à la gestion des ressources financières .....</b>	<b>64</b>
Recommandations relatives à la deuxième partie .....	70
Partie 3: contrôle sur les instances constitutionnelles.....	73
Rubrique 1: contrôle des personnes.....	80
<b>Section 1: Contrôle lors de se porter candidat.....</b>	<b>81</b>
<b>Section 2: Contrôle lors de l'exécution des tâches .....</b>	<b>82</b>
Rubrique 2: Contrôle des décisions.....	86
Rubrique 3: Contrôle des comptes.....	89
<b>Section 1: Audit .....</b>	<b>90</b>
<b>Section 2: Le contrôle de la Cour des comptes.....</b>	<b>91</b>

<b>Section 3: Contrôle du Parlement .....</b>	<b>94</b>
Recommandations relatives à la partie 3 .....	101
Partie 4: pour une coordination efficace entre les autorités constitutionnelles .....	103
Rubrique 1: Développer le système juridique .....	104
Rubrique 2: Garantir le droit d'accès aux médias audiovisuels .....	106
Rubrique 3: Contrôle de la couverture médiatique .....	106
Recommandations relatives à la partie 4 .....	108
Recommandations finales .....	108
Bibliographie .....	112
Références doctrinales .....	112
Jurisprudence.....	113
Textes juridiques et des décisions .....	114
Table des matières .....	116







# Solidar

سوليدار تونس Tunisie

14 Rue Mohamed el Gharbi manar2, Tunis Tunisie

E-MAIL [contact@solidar-tunisie.org](mailto:contact@solidar-tunisie.org)

 SolidarTUNISIE  @Solidartn

[www.solidar-tunisie.org](http://www.solidar-tunisie.org)