

2023

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Scan de l'espace civique en Tunisie

L'essentiel



Scan de l'espace civique en Tunisie – L'essentiel

Les Scans de l'espace civique, réalisés par l'OCDE dans le cadre de son Observatoire de l'espace civique, proposent une analyse qualitative des cadres juridiques, institutionnels, de politiques publiques et des pratiques soutenant la protection et la promotion de l'espace civique dans les pays membres et partenaires de l'OCDE. Ils formulent des recommandations concrètes autour de chacune des quatre dimensions de l'espace civique, et abordent la question de l'inclusion et de la lutte contre la discrimination comme thématiques transversales. Ce document propose une synthèse des principaux éléments à retenir du Scan de l'espace civique en Tunisie.

Introduction.....	02
Les droits et libertés publics en Tunisie.....	04
Les droits et libertés numériques et des médias en Tunisie.....	07
L'environnement opérationnel favorable aux organisations de la société civile.....	10
La participation des citoyens et des parties prenantes en Tunisie.....	13
L'inclusion et la participation des groupes sous-représentés en Tunisie.....	16

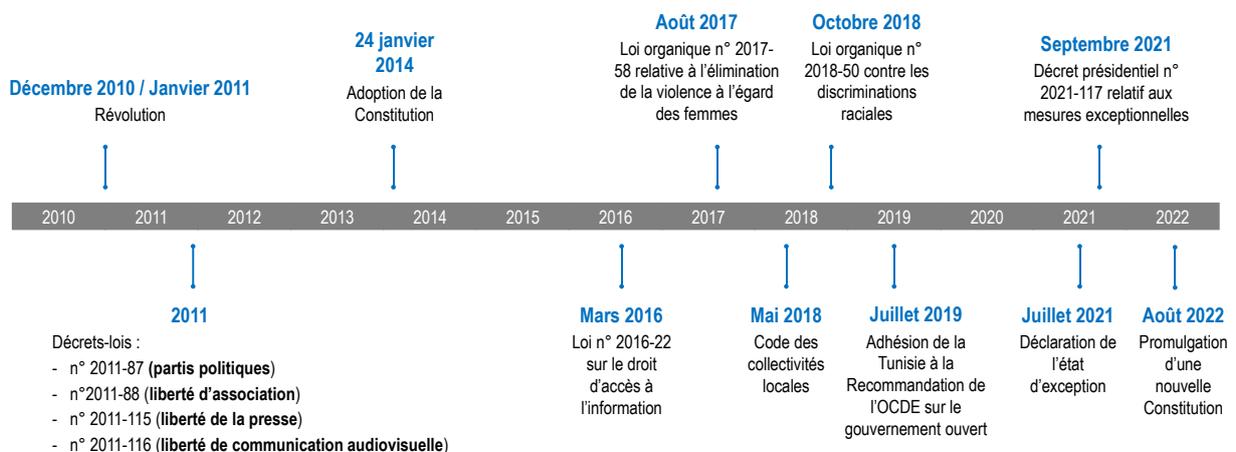
Ce **Scan de l'espace civique en Tunisie** a été élaboré et rédigé au cours de l'année 2021, les derniers commentaires du gouvernement tunisien ont été reçus en décembre 2022, et le Scan a été publié en janvier 2023. La Tunisie a connu des évolutions importantes entre la phase de rédaction du rapport et sa publication, qui affectent en partie les analyses et les recommandations du Scan. En particulier, l'instabilité politique latente a été explicitée par la mise en place en juillet 2021 d'un état d'exception, déclaré par le président la République, ainsi que la suspension du Parlement, le limogeage d'un certain nombre de hauts cadres de l'État, et la mise en place par décret présidentiel de mesures exceptionnelles accordant au président de la République le pouvoir législatif, lui permettant de légiférer par décret-loi dans des domaines de compétences normalement octroyés au pouvoir législatif. Une nouvelle constitution a par la suite été adoptée à travers un référendum et a été promulguée en août 2022.

L'analyse proposée dans ce scan part donc de contextes constitutionnel – celui de la Constitution de 2014 – et politique qui diffèrent en partie de la situation au moment de la publication. Les constats et recommandations proposés tout au long de ce rapport demeurent valables, le scan adoptant une approche de long terme s'intéressant aux cadres et pratiques qui vont au-delà de la constitution. Néanmoins, à moyen terme, l'impact global sur l'espace civique de la nouvelle constitution devrait faire l'objet d'un suivi et d'une analyse à la lumière de la mise en œuvre de ses dispositions dans le cadre des dynamiques démocratiques du pays.

Introduction

Plus de dix ans après la révolution (décembre 2010 – janvier 2011), la Tunisie a accompli des avancées notables pour la consécration des droits et libertés publics, de la presse, de l'accès à l'information et du principe de participation citoyenne. Elle demeure cependant un pays en transition, dans lequel les progrès en matière d'espace civique sont en partie remis en cause par un contexte politique instable, une situation économique difficile et exacerbée par la pandémie de COVID-19, et une résistance au changement dans certains secteurs clés de l'État.

Graphique 1. Chronologie des faits juridiques marquants depuis la révolution



Source : Élaboré par l'auteur

Le Scan de l'espace civique en Tunisie propose une analyse de l'espace civique tunisien autour de ses quatre dimensions selon le cadre analytique de l'OCDE : les droits et libertés publics, les droits et libertés numériques et des médias, l'environnement opérationnel favorable aux organisations de la société civile, et la participation des citoyens et des parties prenantes. Il porte également une attention particulière à la question de l'inclusion et la lutte contre les discriminations, qui représentent des thématiques transversales. Il formule des recommandations concrètes autour de chacune de ces dimensions visant à soutenir le gouvernement tunisien pour renforcer la protection et la promotion de l'espace civique. Ce Scan permet de prendre acte des avancées réalisées vers la consécration des principes démocratiques en Tunisie mais également d'identifier les défis restants et de dégager des pistes d'action pour permettre une implication pleine et effective des citoyens et de la société civile dans les réformes entreprises par le pays.



L'**espace civique** est défini par l'OCDE comme un ensemble de conditions juridiques, de politiques publiques, institutionnelles et pratiques nécessaires aux acteurs non gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique.

Méthodologie

Questionnaire global sur l'espace civique : Réponses de la Tunisie au questionnaire global sur l'espace civique dans le cadre de l'Enquête globale de l'OCDE sur le Gouvernement ouvert (2020/2021)

Revue documentaire : revue de la littérature existante (janvier – avril 2021)

Consultation publique : 29 contributions à la consultation préliminaire en ligne (février 2021)

Tables rondes et entretiens : Tables rondes et entretiens menés en ligne, **16** entretiens avec des organes gouvernementaux et instances indépendantes et **28** organisations de la société civile rencontrées (mars – décembre 2021)

Vérification des faits et revue par les pairs : Partage de la première version du Scan avec le gouvernement tunisien et les pairs évaluateurs pour vérification des faits (partage en février 2022 et derniers commentaires du gouvernement tunisien reçus en décembre 2022)

Les droits et libertés publics en Tunisie

LE CADRE LÉGAL DES DROITS ET LIBERTÉS PUBLICS EN TUNISIE

Les droits et libertés publics associés à l'espace civique, tels que la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique, sont garantis par la Constitution de 2014 et dans un certain nombre de textes de loi. Les décrets-lois adoptés au lendemain de la Révolution tunisienne, de même que la Constitution de 2014, ont permis des avancées significatives dans la mise en place d'un cadre légal conforme aux engagements internationaux de la Tunisie. Cependant, certaines limitations demeurent, notamment contenues dans des textes antérieurs à la révolution et qui n'ont pas été révisés à l'aune des nouvelles garanties constitutionnelles. C'est notamment le cas du Code pénal, du Code des télécommunications, mais également de la loi n° 69-4 relative à la liberté de réunion pacifique et de manifestation ou encore le décret relatif à l'état d'urgence. Ces limitations sont posées par, d'une part, les dispositions parfois extensives et disproportionnées contenues dans ces textes, telles que la pénalisation de la diffamation et de l'outrage passibles de peines de prison, et d'autre part l'utilisation de termes vagues dont la définition manque de précision, ce qui laisse au juge une large marge d'interprétation.

Les efforts de réformes du cadre légal

La Tunisie a mis en place plusieurs initiatives visant à mettre à jour et harmoniser le cadre légal relatif aux droits et libertés, notamment la création par le ministère de la Justice de commissions pour la refonte du Code pénal et du Code des procédures pénales, la création d'un comité national pour l'harmonisation des textes juridiques relatifs aux droits de l'homme avec les dispositions de la Constitution et les conventions internationales ratifiées, ou encore la Commission des libertés individuelles et de l'égalité (Colibe). Ces initiatives gagneraient à

être poursuivies et leurs recommandations mises en œuvre, tous en assurant une participation de la société civile à ces efforts.

LE CADRE INSTITUTIONNEL DE PROTECTION ET DE PROMOTION DES DROITS ET LIBERTÉS PUBLICS

Pour que la défense des droits et des libertés publics prévue dans le cadre légal se traduise en pratique, il est essentiel de mettre en place des institutions de contrôle et de recours indépendantes et efficaces.

La Tunisie s'est dotée d'instances indépendantes qui jouent un rôle crucial de veille, de sensibilisation ainsi que de promotion et de protection des droits et libertés de l'espace civique, et constituent à ce titre des atouts déterminants pour le pays contribuant à un État plus redevable et ouvert (voir **Graphique 2**). Cependant, elles disposent de moyens humains et budgétaires souvent limités au regard des missions qui leur sont attribuées, qui ne leur permettent pas d'atteindre leur plein potentiel. De plus, le retard dans la mise en place de deux institutions clés que sont la Cour Constitutionnelle et l'Instance des Droits de l'Homme, qui doit remplacer le Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CSDHLF), représente un défi majeur. Ainsi, la mise en place de ces institutions et le renforcement du positionnement et des moyens, notamment humains et budgétaires, des instances existantes devraient constituer une priorité pour le gouvernement tunisien. En parallèle, l'accès à la justice demeure un défi en Tunisie, malgré les efforts de réformes déployées au lendemain de la révolution, notamment du fait de l'engorgement du système judiciaire, mais également d'une faible connaissance par les justiciables de leurs droits, et parfois le défaut d'application effective des décisions de tribunaux administratifs favorables aux justiciables.

Graphique 2 : L'intervention des instances indépendantes autour des différentes dimensions de l'espace civique

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

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

LES DROITS ET LIBERTÉS PUBLICS DANS LA PRATIQUE

Au cours des dix années suivant la révolution, la Tunisie a accompli des progrès notables vers la consécration des droits et libertés relatifs à l'espace civique. Ce constat est appuyé par l'évolution de sa notation dans différents classements relatifs aux droits et libertés publics.¹

Cependant, l'analyse menée dans le cadre du scan révèle un certain décalage entre une Constitution garantissant pleinement les droits et libertés publics et conforme aux normes internationales, un travail entamé mais non achevé de réforme et d'harmonisation de la législation en vigueur avec les garanties constitutionnelles, et la mise en œuvre du cadre légal dans la pratique. Les entretiens ont mis en avant un sentiment de déclin progressif de l'espace civique au cours des dernières années, notamment l'augmentation des poursuites pour l'expression d'opinion et une pression croissante exercée sur la liberté de manifestation.

De plus, la Tunisie connaît un état d'urgence permanent depuis sa déclaration en 2015 et un état d'exception décrété par le président de la République le 25 juillet 2021. Des mesures exceptionnelles ont été mises en place par le décret présidentiel n° 2021-117, octroyant notamment au président de la République le pouvoir de légiférer par décrets-lois dans des domaines de compétences normalement octroyés au pouvoir législatif. Certaines organisations de la société civile et observateurs ont fait état d'une dégradation de l'espace civique du fait des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et de l'état d'exception. La mise en œuvre prolongée de dispositions exceptionnelles, qui doivent d'après les normes internationales être limitées dans le temps, appelle à la mise en place de mécanismes de redevabilité ainsi qu'à une veille et un dialogue ouvert avec l'ensemble des parties prenantes dont la société civile autour de l'impact de ces mesures sur l'espace civique.

¹ Par exemple, l'indice de gouvernance de la fondation Mo Ibrahim (2021), l'indice sur la liberté d'expression d'Article 19

(2021), le rapport annuel sur la démocratie de l'Institut V-Dem (2021).

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES :

Cadre légal :

- > Parachever le travail d'**harmonisation** et de **mise à jour** du cadre légal en ligne avec les garanties constitutionnelles et les conventions internationales ratifiées, notamment :
 - Cadre légal régissant la **liberté de manifestation** et de réunion pacifique (loi n° 69-4),
 - Cadre légal sur l'**état d'urgence** (décret n°78-50),
 - **Code pénal** (dépenalisation de la diffamation, de l'outrage, précision des termes de la loi pour limiter au maximum les marges d'interprétation).
- > Soutenir et accompagner le **Comité national pour l'harmonisation de la législation** en impliquant pleinement les acteurs de la société civile.
- > Renforcer le cadre légal de **protection des lanceurs d'alerte** en promulguant les décrets d'application nécessaire et en étendant la définition au secteur privé.

Cadre institutionnel de protection et de promotion des droits et libertés publics

- > Accélérer la mise en place de la **Cour constitutionnelles** et des **instances constitutionnelles et indépendantes** qui n'ont pas encore été créées (en particulier l'Instance des droits de l'homme).
- > Soutenir les **ressources budgétaires** et **humaines** des instances opérationnelles.
- > Renforcer les **biais institutionnalisés de coopération** entre la justice et les instances indépendantes et soutenir et encourager la coopération entre les **instances**, le **gouvernement** et la **société civile**.

Renforcer les droits et libertés publics dans la pratique

- > Renforcer les **programmes d'information et de sensibilisation** des **justiciables** à leurs droits ainsi qu'aux différents mécanismes de recours à leur disposition.
- > Instaurer un **dialogue permanent avec la société civile** autour de la mise en œuvre des droits et libertés publics.
- > Renforcer les efforts de **formation continue et d'accompagnement** des **forces de l'ordre** et des **magistrats** autour du nouveau cadre légal établi après la révolution et davantage lier l'avancement de carrière aux formations.
- > Mettre en place un **processus de consultation élargie** des différents acteurs et parties prenantes pour renforcer la **transparence** autour des politiques de sécurité et la **redevabilité** des acteurs.
- > **Motiver** et **justifier** publiquement la prorogation de l'état d'urgence et examiner les alternatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs de sécurité publique.

Les droits et libertés numériques et des médias en Tunisie

LE CADRE LÉGAL DES DROITS ET LIBERTÉS NUMÉRIQUES ET DES MÉDIAS

Les droits et libertés numériques et des médias constituent des éléments essentiels de l'espace civique.

La Révolution et notamment la mise en place d'un cadre légal libéral dès 2011 avec l'adoption des décrets-lois n° 2011-115 relatif à la liberté de la presse et n° 2011-116 relatif à la liberté de communication audiovisuelle, ont permis la libéralisation rapide du secteur. La Tunisie s'est également dotée en 2016 d'une loi sur l'accès à l'information, largement en ligne avec les normes et bonnes pratiques internationales en la matière.

De plus, la Tunisie a été un pays pionnier en Afrique et dans la région MENA dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, érigée en droit constitutionnel dès 2002 et consacrée dans la loi n° 2004-63 adoptée en 2004. Néanmoins, ce cadre légal comporte certaines lacunes notamment du fait du contexte autoritaire dans lequel la loi a été adoptée, mais également au regard des évolutions technologiques qui ont eu lieu au cours des dernières années, ce qui appelle à une révision et une mise à jour.

LE CADRE INSTITUTIONNEL

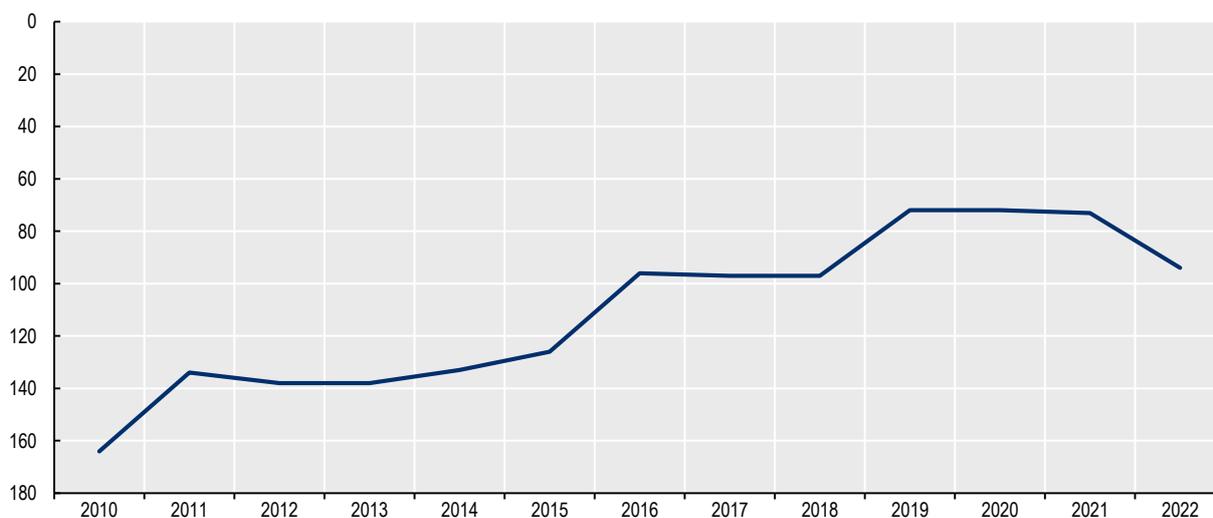
La Haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle (HAICA), l'Instance nationale d'accès à l'information (INAI) et l'Instance nationale de protection des données personnelles (INPDP) constituent des piliers institutionnels de la promotion des droits et libertés numériques et des médias. Ces instances jouent un rôle essentiel en assurant un suivi de la bonne mise en œuvre de la loi par les organismes concernés et leur conformité aux cadres établis, et elles opèrent également un travail déterminant de promotion des droits et

libertés numériques et des médias, de formation des différents acteurs – publics et non publics – et collaborent régulièrement avec la société civile. Cependant, la pleine réalisation du rôle de ces instances est entravée par des ressources humaines et budgétaires limitées, des mandats précaires en attente de renouvellement, et des moyens insuffisants pour faire appliquer leurs avis et décisions.

LES DÉFIS ET OPPORTUNITÉS DANS LA PRATIQUE

Le nouveau cadre établi en 2011 a permis l'éclosion d'une véritable liberté d'expression et d'un nombre important de nouveaux acteurs dans le champ médiatique, y compris des médias engagés et indépendants, qui participent directement à faire vivre l'espace civique et à animer le débat citoyen (voir **Graphique 3**). Cependant, des défis demeurent. Face à une ouverture rapide après des années de contrôle étatique, le secteur de la presse n'a pas encore su se restructurer à travers une véritable politique publique des médias, et notamment mettre en place un nouveau modèle économique de nature à assurer sa pérennité dans un contexte mondial de transformation du secteur en partie imputable à la transition numérique. En outre, les entretiens indiquent une certaine dégradation du climat de la liberté de la presse au cours des dernières années, notamment à travers des cas de violence – verbale ou physique – à l'encontre des journalistes, des réticences à adopter pleinement le principe de transparence et d'accès à l'information, ou encore un nombre croissant de poursuites de journalistes sur la base du Code pénal et du Code des télécommunications au lieu du Code de la presse dédié. Ces tendances ont été exacerbées par la crise économique, politique et sanitaire que connaît le pays. D'autres phénomènes, tels que la diffusion croissante de mésinformation et de désinformation représentent également des défis à la liberté de la presse et d'information.

Graphique 3 : Évolution de la Tunisie au classement mondial de la liberté de la presse de RSF, 2010-22



Source : Reporters sans frontières, *Classement mondial de la liberté de la presse*, 2022.

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

La poursuite des efforts de promotion et de formation au droit d'accès à l'information et ses mécanismes, d'éducation aux médias et de sensibilisation à la protection des données à caractère personnel constitue également un levier d'approfondissement de la mise en œuvre des droits et libertés numériques et des médias en Tunisie contribuant à renforcer la résilience des citoyens aux nouveaux défis de la société de l'information.

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

Cadre légal

- > Mettre en place des **garanties et protections supplémentaires de la liberté d'expression en ligne** notamment pour protéger les acteurs ne disposant pas du statut de journalistes mais effectuant un travail informationnel d'utilité publique (journalistes citoyens, lanceurs d'alerte etc.).
- > **Réformer et mettre à jour** le cadre légal relatif à la **protection des données à caractère personnel** à l'aune des évolutions technologiques.
- > Dans le cas de l'adoption d'un cadre légal contre les crimes en ligne, veiller à une **définition suffisamment précise des crimes et délits**, limitant au maximum les marges d'interprétation.

Cadre institutionnel

- > **Renouveler** officiellement le **mandat** de la HAICA et de manière générale des instances de contrôle et de promotion des droits et libertés numériques.
- > Veiller à l'**application des décisions** des instances de contrôle dans le domaine des droits et libertés numériques et des médias (HAICA, INPDP, INAI) et les doter des **moyens budgétaires et humains** suffisants.
- > Envisager d'octroyer à l'INPDP la possibilité de mettre en place des **sanctions administratives**.

Dans la pratique

Liberté de la presse

- > Mettre en place des **formations et sensibilisations** à l'adresse du personnel du secteur judiciaire autour du **cadre légal** relatif à la liberté de la presse.
- > Lancer une réflexion autour d'une **politique publique médiatique** avec l'ensemble des parties prenantes et définir les **responsabilités institutionnelles** dans l'appui à la presse.
- > Assurer la redevabilité en cas de violence à l'égard de journalistes ou d'atteinte à la liberté de la presse.

Protection des données à caractère personnel

- > Renforcer la **sensibilisation du public** autour de la protection des données à caractère personnel.
- > Renforcer l'**engagement** et les **efforts de collaboration** entre l'INPDP et la société civile pour tirer profit de l'expertise existante.

Accès à l'information

- > Renforcer la **publication proactive** de l'information ainsi que le suivi du respect de leurs obligations en la matière par les administrations publiques.
- > Poursuivre la mise en place des **formations spécifiques et des activités de sensibilisation** à l'intention des organes assujettis par la loi et des journalistes.
- > Mener des **consultations avec divers organes de presse** pour faciliter la compréhension des informations qui seraient utiles aux médias.
- > Assurer une **cartographie** et une **catégorisation** des organisations couvertes par la loi pour faciliter le suivi de la mise en œuvre.

Lutter contre la désinformation et la mésinformation

- > Adopter une approche **pédagogique** (éducation aux médias, initiatives de *fact-checking*) et faire un usage plus stratégique de la **communication publique** pour contrer la diffusion de fausses informations.

L'environnement opérationnel favorable aux organisations de la société civile

Les organisations de la société civile (OSC) constituent des acteurs centraux de l'espace civique et jouent un rôle de premier plan dans toute réforme de gouvernement ouvert. Un environnement favorable est essentiel pour promouvoir leur efficacité et leur capacité à fonctionner de manière libre et autonome.

Au lendemain de la révolution, la société civile tunisienne a connu une importante augmentation quantitative, mais également une évolution qualitative. De nombreuses associations œuvrant dans le domaine des droits humains, de la gouvernance et de la citoyenneté ont pu voir le jour. La société civile a ainsi joué un rôle majeur dans la transition démocratique et constitue, par son dynamisme et sa diversité, un des principaux acquis de la révolution.

Cette évolution a été rendue possible grâce à un nouveau cadre légal libéral instauré en septembre 2011, mais également grâce à d'autres éléments, tels qu'une attitude plus favorable des autorités publiques envers la société civile, un environnement politico-institutionnel globalement propice, l'accès relativement facile et abondant à des financements étrangers, une multitude d'initiatives de renforcement des capacités au bénéfice des associations, ainsi que la prise d'initiatives (souvent bénévoles) de la part de nombreux citoyens souhaitant monter des OSC et s'impliquer dans la vie publique.

Cependant, des défis importants persistent, tant au niveau de l'application du cadre légal que du fonctionnement et des capacités des OSC elles-mêmes

LE CADRE LÉGAL RÉGISSANT LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'organisation des OSC est régie par le décret-loi n° 2011-88, adopté au lendemain de la révolution. Ce texte, largement en ligne avec les bonnes pratiques et les normes internationales en la matière, a permis à la société civile de jouer un rôle déterminant dans le processus de la transition démocratique. Cependant, un certain

nombre de lacunes persistent, notamment relatives aux processus administratifs et aux moyens de recours en cas de défaut de mise en œuvre du cadre, en particulier concernant le processus d'enregistrement des associations. Si certaines dispositions spécifiques gagneraient à être précisées et améliorées, toute initiative de réforme du cadre légal et réglementaire relatif aux associations devrait préserver l'esprit et la lettre du décret-loi n° 2011-88 et se limiter à ces aspects spécifiques.

LE CADRE INSTITUTIONNEL DE SOUTIEN AUX OSC

La mise en place d'un cadre institutionnel solide représente un levier supplémentaire de soutien à l'environnement opérationnel des OSC. En Tunisie, trois organismes publics principaux sont impliqués dans l'enregistrement, le suivi, la formation et la gestion des relations avec la société civile : la Direction générale des associations et des partis politiques, la Direction générale de la relation avec la société civile, et le Centre d'information, de formation, d'études et de documentation sur les associations (Ifeda). Le renforcement des capacités de ces différentes institutions, notamment la numérisation et la décentralisation de certaines procédures ainsi que de la communication auprès des OSC, permettraient de soutenir davantage le cadre institutionnel de l'environnement opérationnel de la société civile. Il serait également opportun de rationaliser ce cadre institutionnel, afin de tirer profit des synergies existantes, optimiser les ressources humaines, et diminuer les risques de recoupements entre les mandats respectifs.

L'IMPACT DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET LE BLANCHIMENT D'ARGENT SUR LES OSC

Comme dans de nombreux pays, le contexte de la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent a eu un impact certain sur l'environnement opérationnel des OSC en Tunisie. Si le décret-loi n° 2011-88 met en place

des règles visant à assurer la redevabilité et la transparence financière des associations, leur mise en œuvre partielle, en partie due aux moyens et capacités limités des organes publics chargés du suivi, a conduit à l'adoption de lois supplémentaires posant des obligations additionnelles et parfois redondantes aux associations. C'est notamment le cas de la loi n° 2018-52 qui pose l'obligation pour les associations de s'enregistrer au Registre national des entreprises (RNE), contestée par un nombre important d'OSC. Certaines OSC ont également rapporté rencontrer des difficultés supplémentaires pour accéder à des services bancaires, face à l'augmentation des pratiques de « diminution de risque » (*derisking*) de la part des banques, notamment à travers des demandes de documents et justificatifs additionnels, des difficultés à ouvrir un compte bancaire, des délais induits lors du transfert de fonds, ou une augmentation des frais bancaires.

LE FINANCEMENT DES OSC

La question du financement de la société civile tunisienne est particulièrement prégnante, dans le contexte d'une forte dépendance aux fonds de la coopération internationale liés à des projets spécifiques qui rendent difficile la pérennisation des financements, et d'un accès limité aux financements publics. Ce défi appelle le gouvernement tunisien à faciliter le financement des associations, ce qui peut passer par davantage de financements publics octroyés à travers des processus transparents mais également par un appui à la recherche de modes alternatifs et autonomes de financement. En ce

sens l'adoption en 2020 de lois sur l'économie sociale et solidaire et le *crowdfunding* représente une opportunité et appelle à l'adoption des décrets d'application nécessaires. Enfin, une clarification et une simplification du régime fiscal applicable aux OSC, voir l'adoption d'un régime fiscal avantageux spécifique aux OSC constitueraient un levier supplémentaire d'appui à l'environnement favorable aux OSC.

AUTRES DÉFIS INHÉRENTS À L'ENVIRONNEMENT OPÉRATIONNEL DES OSC

En plus des éléments cités, les entretiens menés dans le cadre du scan ont mis en avant d'autres défis, tels que la détérioration récente de l'image de la société civile auprès du public, les inégalités en termes de capacités et de ressources entre les grandes OSC, souvent basées à Tunis, et les plus petites OSC en région fonctionnant le plus souvent grâce au travail de bénévoles, ou encore l'absence d'une plateforme nationale de la société civile pouvant servir de forum et permettre aux OSC de se coordonner. De plus, certaines OSC interrogées font état d'un certain recul ces dernières années au niveau de l'environnement dans lequel les associations sont en mesure d'opérer et de participer à la vie publique, qui serait moins propice qu'il ne l'était au lendemain de la révolution. Répondre à l'ensemble de ces défis, tout en s'assurant d'impliquer les OSC dans les réponses apportées, permettrait à la société civile tunisienne, déjà dotée de nombreux atouts, d'atteindre son plein potentiel et une véritable maturité, solidité et durabilité.

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

Cadre légal

- > **Décret-loi n° 2011-88** : conserver l'esprit et la lettre du décret-loi et combler les lacunes relatives aux processus administratifs :
 - Envisager l'introduction de **sanctions** dans le cas de **pratiques administratives non conformes** au cadre légal notamment au cours du processus d'enregistrement
- > Systématiquement instaurer un dialogue préalable avec les OSC avant toute proposition de réforme du cadre légal régissant la liberté d'association.
- > Revenir sur la nécessité d'enregistrement des OSC au RNE.
- > Appliquer de manière régulière les sanctions prévues par le décret-loi n° 2011-88 en cas de non-respect de ses dispositions.

Cadre institutionnel

- > **Renforcer les capacités** de la Direction générale des associations y compris à travers des bureaux de terrain et la numérisation des procédures.
- > Renforcer les **actions d'ouverture et de communication** de la Direction générale des associations.
- > **Réviser ou harmoniser le cadre institutionnel d'appui à la société civile** en vue d'une articulation plus étroite et de la création de synergies entre de la Direction générale de la relation avec la société civile, la Direction générale des associations, et le Centre Ifeda.

Financement des OSC :

- > Renforcer la transparence et simplifier les modalités d'octroi des **financements publics pour les OSC**, impliquer les OSC dans les commissions techniques et augmenter les montants dans la mesure du possible.
- > Encourager la **publication proactive des informations relatives aux financements publics** des OSC.
- > Renforcer la **coordination des appuis étrangers** à la société civile.
- > Sensibiliser les **baillleurs** à utiliser **des formes flexibles de financement**, des appels à projets en arabe classique ou dialectal, et des conditions financières plus flexibles.
- > Adopter les **décrets d'application** de la loi n° 2020-30 relative à **l'économie sociale et solidaire** et la loi n° 2020-37 relative au **financement participatif** (*crowdfunding*).
- > Élaborer un **guide sur les dispositions fiscales** applicables aux associations et envisager un système de taxation avantageux propre aux OSC.

Autres défis

- > Mettre en place des **campagnes de communication publique** soulignant l'importance de la société civile dans la transition démocratique tunisienne.
- > Renforcer **l'accès des OSC aux médias** afin d'accroître leur visibilité auprès de la population.
- > Mener des **formations sur les techniques de communication** à destination des OSC.
- > Poursuivre les **renforcements des capacités** – y compris en gestion administrative et financière – des OSC, en particulier celles en dehors de Tunis et des grandes villes.

La participation des citoyens et des parties prenantes en Tunisie

La participation citoyenne et des parties prenantes est une composante démocratique clé et un des principes fondamentaux de l'espace civique et du gouvernement ouvert.

Dix ans après la révolution, la Tunisie a réalisé des progrès importants en matière de participation citoyenne. Des textes législatifs ont introduit certaines formes de participation dans l'ordre juridique tunisien, telles que la consultation, et une multitude d'outils et d'initiatives d'engagement citoyen ont été conçus, élaborés et lancés, tant au niveau national que local.

En parallèle, la « culture » de la participation s'est affirmée progressivement, et certains secteurs de l'administration publique s'ouvrent à une contribution croissante de la population dans le cycle des politiques publiques. De plus, l'existence d'une société civile active, compétente et engagée sur les questions de gouvernance représente un atout déterminant pour la mise en œuvre d'une démocratie participative efficace.

Cependant, la Tunisie étant encore un pays en transition, avec certaines mesures introduites récemment, la culture de l'ouverture et de la mise du citoyen au centre de l'action gagnerait encore à être approfondie, systématisée et installée dans la durée au sein de l'administration publique, et le principe de participation ancré tout au long du cycle des politiques publiques.

LE CADRE LÉGAL DE LA PARTICIPATION EN TUNISIE

Le principe de participation est consacré par la Constitution de 2014, au sein du préambule et de l'article 139 concernant en particulier les collectivités territoriales. Ces dispositions constitutionnelles ont par la suite été opérationnalisées par l'adoption de lois et textes réglementaires, notamment le Code des collectivités locales et un certain nombre de décrets.

Cependant, il n'existe pas pour l'heure de cadre légal harmonisé et holistique sur la participation des parties prenantes et des citoyens en Tunisie.

Le gouvernement pourrait par exemple envisager d'adopter un texte légal ou réglementaire institutionnalisant et rendant obligatoire les processus de participation.

LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PARTICIPATION

Une multitude d'acteurs sont impliqués dans les efforts pour promouvoir et mettre en œuvre le principe de participation en Tunisie : la Direction de la relation avec la société civile, les Bureaux des relations avec les citoyens (BRC), ou encore l'Unité de l'administration électronique (UAE) pour son rôle d'administrateur de la plateforme de participation e-participation.tn ainsi que de point focal des réformes du gouvernement ouvert. Cependant, il n'existe pas pour l'heure d'institution spécifiquement en charge de la participation, capable de jouer le rôle de coordinateur ou facilitateur de tous les processus de consultation entrepris par les différents ministères sectoriels. En plus de renforcer l'intégration et les chaînes de communication institutionnalisées entre les différents bureaux chargés d'organiser des processus de participation, le gouvernement pourrait envisager de désigner un organe spécifique en charge de la coordination des initiatives de participation à l'échelle nationale. Un tel organe permettrait d'avoir une vue d'ensemble de l'existant et de davantage capitaliser sur les méthodes utilisées et les résultats obtenus par l'ensemble des administrations publiques.

LES OUTILS DE PARTICIPATION

La Tunisie a élaboré plusieurs outils de participation, dont certains prévus dans le cadre légal, mais dont la mise en œuvre gagnerait à être étendue et renforcée. C'est le cas par exemple des chartes du citoyen – un outil introduit par le décret gouvernemental n° 2018-1067 qui vise à impliquer les citoyens et la société civile dans l'amélioration de la qualité des services – des budgets participatifs, ou encore de mécanismes tels que les conseils locaux pilotes des jeunes.

La Tunisie a également saisi les opportunités que présente le numérique comme vecteur de participation des citoyens. Plusieurs plateformes nationales, telles que e-participation.tn et e-people.tn, ont été développées pour faciliter l'e-participation, à travers la consultation ou encore le dépôt de requêtes et de suggestions, des forums ou encore des mécanismes d'alerte. Cependant, l'usage encore restreint de ces outils appelle à prendre des mesures pour stimuler leur appropriation par les citoyens, la société civile, et les autorités publiques.

LES DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR RENFORCER LA PARTICIPATION EN TUNISIE

Bien que des avancées importantes aient été réalisées depuis la Révolution, grâce aux efforts du gouvernement pour mettre en place un environnement propice à la participation des parties prenantes à travers le cadre légal et le développement d'outils techniques, numériques et institutionnels, la participation citoyenne en Tunisie reste souvent limitée et *ad hoc*. Plusieurs défis ont émergé de l'analyse menée, notamment celui de l'instabilité politique que

connait le pays depuis plusieurs années et qui entrave l'adoption de politiques ambitieuses et de long terme ainsi que la continuité des initiatives mises en place au niveau central et local.

En outre, le renforcement des ressources humaines et budgétaires dédiées à la mise en œuvre de processus participatifs ainsi que des capacités des fonctionnaires représente un levier important d'approfondissement de la participation des citoyens et des parties prenantes en Tunisie. La mise en place d'un cadre institutionnel dédié de coordination et l'appui, ainsi que l'élaboration de guides sur les mécanismes existants pourraient également permettre de répondre aux défis identifiés. Enfin, afin de préserver le climat de coopération et de collaboration entre la société civile et le gouvernement, il est essentiel d'assurer un retour (*feedback*) sur les processus de consultation menés et les contributions reçues, tout en assurant une diversification des outils de participation afin de permettre l'implication d'une frange plus large de la population y compris les couches les plus vulnérables.

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

Cadre légal

- > Renforcer le cadre légal relatif à la participation (une loi ou un décret dédié à la participation au sens large, introduire un cadre légal relatif au droit de pétition).
- > Renforcer la mise en œuvre du cadre légal relatif à la participation des citoyens au niveau des collectivités locales et continuer à **sensibiliser à l'usage des mécanismes** prévus par la loi.
- > Envisager d'élaborer une **stratégie nationale dédiée à la promotion de la participation**.
- > Élaborer un **guide** présentant les **normes**, les **modalités** et les **options** pour mener une consultation.
- > **Systématiser** et **institutionnaliser** les consultations en amont de tout texte légal et politique publique.

Cadre institutionnel

- > Charger une **structure de coordonner les processus de participation** (gestion d'une base de données des processus mis en place, appui aux structures de l'administration, évaluations etc.) et soutenir une articulation plus étroite de l'ensemble des structures disposant d'un mandat relatif à la participation.
- > **Augmenter les ressources humaines et financières** mobilisées pour la pérennité des initiatives de participation et d'e-participation.
- > Continuer à **renforcer les compétences et l'expertise des fonctionnaires publics** en la matière, et les sensibiliser sur les bénéfices de la participation des citoyens.
- > Renforcer les **ressources humaines** dédiées à l'engagement avec les citoyens au sein des collectivités locales.
- > Renforcer le **mécanisme des BRC** à travers une meilleure coordination interne, l'harmonisation des procédures, et un renforcement de la communication externe. Renforcer la collaboration avec la Direction de la relation avec la société civile et l'Unité de l'administration électronique.

Dans la pratique

- > Envisager d'unifier ou à minima d'interconnecter les différentes plateformes numériques de participation et leurs différentes fonctions.
- > Relancer des campagnes de communication pour faire connaître les plateformes de participation, et renforcer le back office de l'e-participation.
- > Étendre et généraliser l'adoption des chartes du citoyen en ligne avec le décret n° 2018-1067.
- > Encourager l'usage du référendum au niveau local.
- > Assurer un retour (*feedback*) aux OSC et aux citoyens autour des processus de participation.
- > Mettre en place une stratégie de communication pour sensibiliser la population à la participation, l'informer sur les outils de participation disponibles et présenter des bonnes pratiques.
- > Diversifier les outils au-delà des plateformes numériques et des applications mobiles, afin de ne pas écarter les catégories de population moins à l'aise avec les nouvelles technologies.
- > Relancer la dynamique de collaboration entre les autorités et la société civile à travers un dialogue afin de concevoir ensemble des processus participatifs et de nouveaux modes d'engagement.

L'inclusion et la participation des groupes sous-représentés en Tunisie

La prise en compte des groupes sous-représentés et marginalisés revêt un caractère essentiel dans la protection et promotion de l'espace civique, indispensable à une participation citoyenne inclusive et à un gouvernement ouvert.

La Tunisie a porté une attention particulière à cette question, à travers une politique d'État historiquement proactive sur la question de l'égalité de genre et des droits des femmes, et s'est par exemple dotée en 2017 d'une loi relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes. En 2018 la Tunisie est également devenue le premier pays de la région MENA à adopter une loi pour lutter contre toute forme de discrimination raciale. De même, un certain nombre de mesures ont été prises afin de promouvoir la participation à la vie publique des personnes en situation de handicap.

Cependant, malgré des avancées législatives majeures, la mise en œuvre de ces dispositions demeure inégale et appelle à un renforcement des efforts pour opérationnaliser le cadre institutionnel, renforcer les volets préventifs et éducatifs et étoffer le cadre légal afin d'y inclure toutes les formes de discrimination, sur base ethnique, religieuse, de genre ou d'orientation sexuelle. L'abrogation de certaines dispositions du code pénal, en particulier la pénalisation des relations homosexuelles, est également essentielle pour mettre fin à certaines pratiques discriminatoires. Un renforcement de la formation et de la sensibilisation des magistrats et des forces de sécurité pourra soutenir l'opérationnalisation des voies de recours pour les victimes de discrimination.

Cadre légal et institutionnel

- > **Compléter le cadre légal** en adoptant une législation interdisant toutes les formes de discrimination, en plus de la loi pour l'élimination de toutes formes de discrimination raciale.
- > Poursuivre les réflexions en vue de l'abrogation ou de la modification des articles du Code pénal relatifs à l'atteinte aux bonnes mœurs et à la pénalisation des relations homosexuelles.
- > Appuyer l'**opérationnalisation de la Commission nationale de lutte contre la discrimination raciale** assurant une participation équilibrée entre le gouvernement, les institutions publiques et les OSC.

Dans la pratique

- > Produire **des données désagrégées** afin de renforcer l'information sur la marginalisation.
- > Renforcer ou mettre en place des **activités de sensibilisation et des formations** des fonctionnaires publics sur **l'inclusion et la discrimination**, y compris contre la discrimination raciale telles que prévues par la loi n° 2018-50.
- > Poursuivre les efforts de **sensibilisation à l'adresse des juges et des forces de l'ordre** sur l'application des textes légaux adoptés récemment dans le domaine de l'inclusion tels que la loi n° 2017-58 relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes et la loi n° 2018-50 relative à l'élimination de toutes formes de discrimination raciale.
- > Lancer des **campagnes d'information** sur les droits des minorités, les mécanismes de plainte et encourager la dénonciation des faits de discrimination.
- > Continuer les enquêtes et poursuites de tous les cas de discrimination, y compris les discours de haine, le harcèlement en ligne, et les menaces et intimidations ; encourager les victimes à porter plainte et assurer le suivi en justice pour que les enquêtes aboutissent, et ainsi réduire l'impunité.
- > Renforcer les efforts pour appuyer **la participation des groupes vulnérables et des minorités à la vie publique**, ainsi qu'aux **associations les représentant**, à travers l'implication des associations dans les consultations sur des sujets d'intérêt général en plus des sujets spécifiques aux groupes qu'elles représentent.

SCAN DE L'ESPACE CIVIQUE EN TUNISIE

Le Scan de l'espace civique en Tunisie propose une analyse en profondeur des cadres légaux, de politiques publiques, et institutionnels ainsi que des pratiques sous-tendant l'espace civique et nécessaires aux acteurs non-gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique. Le Scan évalue les quatre dimensions clés de l'espace civique : les droits et libertés publics ; les droits et libertés numériques et des médias ; l'environnement opérationnel des organisations de la société civile ; et la participation civique à l'élaboration des politiques publiques et à la prise de décisions. Il adopte une perspective de long terme pour dresser un bilan des progrès réalisés au cours des dix dernières années, identifier les défis restants, et proposer des recommandations opérationnelles pour renforcer l'espace civique comme précondition aux réformes du gouvernement ouvert en Tunisie.



Pour plus d'information :



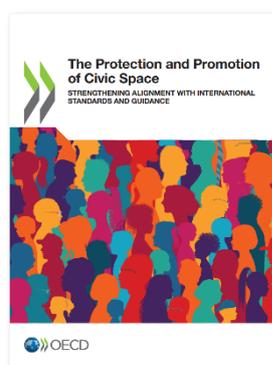
www.oecd.org/gov/open-government
oe.cd/CivicSpace



OECDgov.oecd.org



**SCAN DE L'ESPACE
CIVIQUE EN TUNISIE**
(2023)
Rapport complet



**LA PROTECTION ET LA
PROMOTION DE L'ESPACE
CIVIQUE (2022)**
Rapport mondial

