

RECOUVREMENT DES BIENS MAL ACQUIS EN TUNISIE :

PROMESSES NON TENUES ET
BILAN DÉCEVANT







TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	2
Résumé exécutif	3
Introduction	5
Mise en perspective - La difficulté de l'identification des biens détenus à l'étranger par le clan Ben Ali	6
Chapitre 1 : Le Processus de gel des BMA	8
Première section - Les premières initiatives de gel des avoirs à l'étranger	8
Deuxième section - Les mesures internes de gel adoptées en Tunisie	10
Troisième section - Le rôle de la coopération internationale dans le gel et l'identification des avoirs	11
Quatrième section - Dégel des avoirs : limites des initiatives à l'étranger et défaillances nationales	13
Chapitre 2 : Processus de confiscation des BMA en Tunisie	16
Première section - Le cadre normatif encadrant la confiscation	17
Deuxième section - Les organismes ayant supervisé la confiscation	19
Troisième section - La confiscation civile : Entre approche tunisienne et standards internationaux	22
Chapitre 3 : Le traitement judiciaire des affaires de corruption et de recouvrement des avoirs	26
Première section - les limites du traitement judiciaire interne des affaires de corruption	26
Deuxième section - Les obstacles à la coopération judiciaire internationale	28
Troisième section : Les difficultés d'exécution des jugements rendus par contumace	30
Chapitre 4 : Processus de gestion et cession des biens confisqués	32
Première section : Des défaillances dans la gestion des entreprises confisquées	32
Deuxième section : De la privatisation rapide des entreprises confisquées aux soupçons de bradage : le cas de « El Karama Holding »	35
Troisième section - Les dysfonctionnements dans la gestion des biens confisqués révélés par la Cour des comptes	37
Quatrième section : La défaillance du Contentieux de l'État dans la défense des intérêts de l'État	39
Chapitre 5 : Collision entre politique et économie ; le retour des élites économiques	42
Chapitre 6 : Processus de conciliation	43
Première section : Justice transitionnelle à contre-courant des processus de réconciliation	43
Deuxième section : Le mécanisme d'arbitrage mis en place par l'IVD	45
Troisième section : La Commission de la réconciliation pénale	46
Mise en perspective : Bilan des biens confisqués en Tunisie et des avoirs récupérés à l'étranger	48
1. Bilan des biens confisqués en Tunisie	
2. Bilan des avoirs récupérés de l'étranger	
Conclusion et Recommandations	51

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Depuis la chute du régime de Zine El Abidine Ben Ali en 2011, le recouvrement des biens mal acquis (BMA) a occupé une place centrale dans les discours politiques, les revendications révolutionnaires et les attentes sociales en Tunisie. Présenté comme un instrument de redevabilité, de lutte contre la corruption et de réparation au profit de la collectivité, ce processus devait permettre à l'État de récupérer les richesses indûment accaparées par le clan au pouvoir et ses réseaux. Le présent rapport a pour objectif d'établir un bilan critique du processus engagé depuis 2011 afin de répondre à une question centrale : le processus tunisien de recouvrement des biens mal acquis a-t-il tenu ses promesses ?

Il s'agit, à travers cette étude, d'examiner les mesures administratives, législatives, judiciaires et politiques mises en œuvre depuis la révolution, d'évaluer l'efficacité, d'identifier les obstacles structurels ayant entravé le recouvrement, et de dégager des enseignements susceptibles d'orienter les réformes futures. Le rapport entend ainsi contribuer à la compréhension d'un dossier qui touche à la fois à l'État de droit, à la justice transitionnelle, à la lutte contre la corruption et à la justice économique et sociale de la Tunisie.

Sur le plan méthodologique, le rapport adopte une approche qualitative, documentaire et analytique. Il repose sur l'examen croisé de sources juridiques, administratives, institutionnelles, doctrinales et médiatiques relatives au traitement des BMA en Tunisie depuis 2011. L'étude mobilise notamment les textes législatifs et réglementaires adoptés après la révolution, les rapports d'institutions tunisiennes et internationales, les publications d'organismes spécialisés, les travaux académiques, les décisions judiciaires, ainsi que des entretiens et échanges avec certains acteurs concernés. Elle s'appuie également sur des démarches d'accès à l'information adressées aux institutions publiques compétentes. Or, l'un des constats méthodologiques majeurs du rapport est précisément la difficulté d'accès aux données officielles : ASF souligne avoir été confrontée à un véritable mur administratif. En effet, ASF a envoyé des demandes d'accès à l'information aux administrations publiques qui ont eu à traiter ce dossier. Tandis que certaines ont fourni des réponses difficilement exploitables,

d'autres n'ont pas répondu. ASF a également introduit un recours auprès de l'Instance d'accès à l'information,¹ resté sans réponse au moment de la publication du présent rapport. Par ailleurs, en août 2025, cette instance est devenue inopérante, sans communiqué ni explication officielle.² Cette difficulté d'accès à l'information constitue en elle-même un résultat du rapport, en ce qu'elle révèle l'opacité entourant la gestion du dossier.

Les outils de recherche mobilisés dans ce travail comprennent ainsi : l'analyse des textes normatifs encadrant le gel, la confiscation, la gestion, la cession et les mécanismes de conciliation ; l'étude des rapports de la Cour des comptes, de l'Instance Vérité et Dignité (IVD), d'experts onusiens et d'organisations internationales spécialisées ; l'exploitation de données publiques diffusées notamment par le ministère des Finances ; l'analyse de décisions et procédures judiciaires, en Tunisie et à l'étranger ; ainsi que la revue de publications académiques et d'investigations journalistiques permettant d'éclairer les zones d'ombre du processus. Le rapport combine donc une lecture juridique, institutionnelle et politico-économique du dossier.

Le rapport est structuré autour des principales étapes du processus de recouvrement. Il examine d'abord les mécanismes de gel des avoirs, tant à l'étranger qu'au niveau national, ainsi que le rôle de la coopération internationale et les causes du dégel progressif de certains avoirs (chapitre 1). Il analyse ensuite le cadre juridique et institutionnel de la confiscation (chapitre 2), avant d'étudier le traitement judiciaire des affaires de corruption et les obstacles rencontrés dans l'exécution des décisions et la coopération internationale (chapitre 3). Le rapport s'intéresse également à la gestion et à la cession des biens confisqués, en mettant en lumière les défaillances administratives et les critiques relatives aux conditions de leur privatisation (chapitre 4). Il propose ensuite une lecture politico-économique du processus, en soulignant le rôle des élites économiques et la reconfiguration des rapports de pouvoir (chapitre 5). Enfin, il examine les mécanismes de conciliation développés dans le cadre de la justice transitionnelle et en dehors de celle-ci, ainsi que les tensions qu'ils révèlent (chapitre 6).

L'analyse développée met en évidence plusieurs constats majeurs : malgré la multiplicité des initiatives engagées depuis 2011, le processus tunisien de recouvrement des biens mal acquis n'a pas permis

de répondre aux attentes initiales et a été marqué par 1) l'absence d'une stratégie nationale cohérente et coordonnée qui a limité l'efficacité du processus dès ses premières phases ; 2) des lacunes importantes entourant les dispositifs juridiques et institutionnels ; 3) un traitement judiciaire des affaires entravé par des obstacles procéduraux et un manque de moyens, réduisant les perspectives de recouvrement effectif ; 4) des défaillances administratives, un manque de transparence et une perte de valeur pour l'État entourant la gestion et la cession des biens confisqués ; 5) un processus influencé par des logiques politiques et économiques, contribuant à la reproduction de réseaux d'intérêts hérités de l'ancien régime ; 6) des mécanismes de conciliation conçus en contradiction avec les piliers de la justice transitionnelle.

Sur la base des constats du présent rapport, plusieurs réformes prioritaires apparaissent nécessaires :

- ▶ Institutionnaliser une coordination effective et spécialisée, notamment à travers la création d'une structure centrale indépendante chargée du monitoring, de l'enquête et du recoupement des données entre administrations, afin de renforcer l'identification et la poursuite des avoirs illicites ;
- ▶ Renforcer la prévention de la corruption, en réactivant les instances compétentes, en assurant leur indépendance, en mettant en œuvre les engagements internationaux de la Tunisie et en consolidant les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte ;
- ▶ Mettre en œuvre les réformes structurelles recommandées, en particulier celles issues du rapport final de l'Instance Vérité et Dignité, en renforçant les mécanismes de contrôle dans les secteurs clés (foncier, fiscal, financier et douanier) ;
- ▶ Lutter contre l'impunité et garantir l'indépendance de la justice, en rétablissant les garanties institutionnelles du pouvoir judiciaire, en assurant la redevabilité des responsables impliqués dans la gestion des biens confisqués, et en encadrant les mécanismes de conciliation dans le respect du cadre juridique entourant la justice transitionnelle ;
- ▶ Renforcer la transparence et la participation, en assurant un accès effectif à l'information et en instaurant un dialogue régulier entre les autorités publiques, la société civile et les citoyens.

INTRODUCTION

L'expression « biens mal acquis » apparaît pour la première fois en Tunisie dans le décret-loi n° 2011-15 du 26 mars 2011, relatif à la création d'un comité national du recouvrement des BMA existants à l'étranger.³ Ce texte ne propose pas une définition conceptuelle de la notion, mais en précise le champ d'application en visant, dans son article 2, les « biens transférés, acquis, détenus ou contrôlés, directement ou indirectement, à l'étranger et dans des conditions illégales ou ayant porté ou pouvant porter atteinte au patrimoine ou aux intérêts financiers de l'Etat, ou des collectivités locales ou des établissements et entreprises publics ».

L'adoption de ce décret-loi s'inscrit dans le contexte de la révolution tunisienne et du processus de transition démocratique, marqué par de fortes revendications en faveur de la récupération des biens indûment accaparés par le clan au pouvoir et devant être restitués à la collectivité nationale.

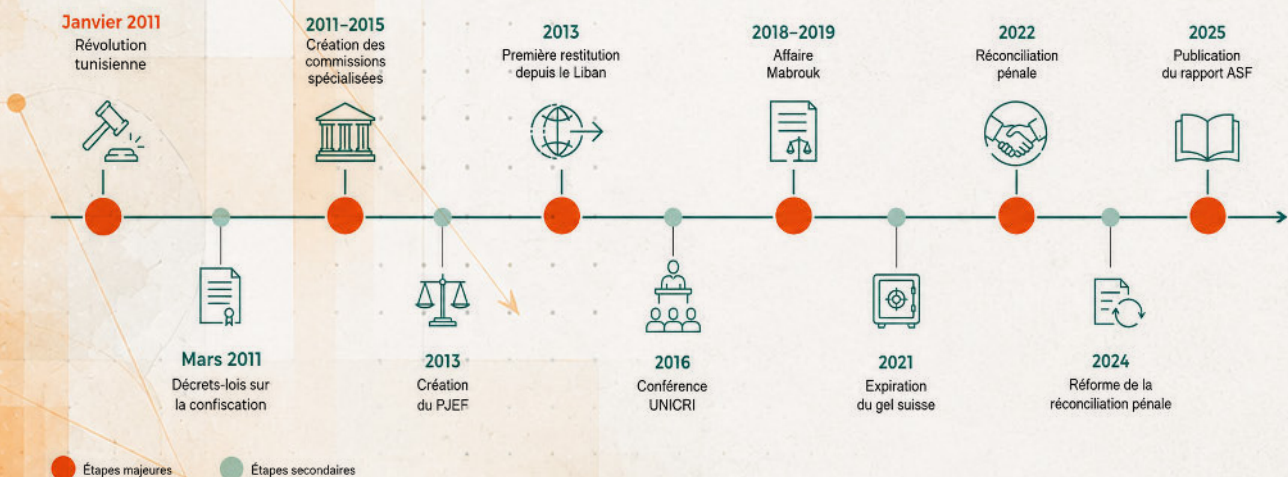
Ces revendications peuvent s'expliquer notamment par l'impact de la récupération des BMA sur les droits économiques et sociaux des Tunisiens, lesquels dépendent de ressources publiques suffisantes pour garantir le respect de leur dignité humaine. Comme l'a indiqué l'Expert indépendant sur les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Juan Pablo Bohoslavsky (à l'époque), à la suite de son rapport suite à sa mission en Tunisie en 2017, « la corruption ne sape pas seulement l'économie, elle est également à l'origine des inégalités, de l'affaiblissement de l'État

de droit et de l'allocation inefficace des fonds publics aux services, autant de facteurs qui continuent de limiter la jouissance des droits par de nombreux Tunisiens...La corruption n'a pas seulement entraîné une mauvaise allocation des fonds publics, elle a aussi contribué à l'accumulation de la dette publique en raison de la diminution des recettes fiscales. »⁴

Au lendemain de la chute de Ben Ali, un reportage télévisé⁵ filmait les enquêteurs de la Commission d'investigation sur les faits de corruption et de malversation (CICM),⁶ présidée par le Pr. Abdelfattah Amor, en train d'ouvrir les coffres-forts du palais présidentiel, regorgeant de devises étrangères et de bijoux. Ces scènes avaient fait naître l'espoir chez de nombreux tunisiens que ces ressources restituées serviraient à renflouer les caisses de l'État et satisfaire les revendications populaires ayant déclenché la révolution. Néanmoins, les difficultés, les obstacles ayant entouré la gestion de ce dossier sont rapidement apparus, conduisant progressivement à une désillusion par rapport à ce dossier.

Au-delà de sa récurrence dans les promesses électorales depuis la chute du régime de Ben Ali en 2011,⁷ la question du recouvrement des BMA demeure au cœur de la réponse officielle à la crise économique que traverse aujourd'hui le pays.

Au moment où ce rapport est rédigé, quinze ans se sont écoulés depuis que la revendication de la réappropriation des biens spoliés par le clan au pouvoir, au profit des Tunisiens, fut scandée dans les manifestations durant la révolution tunisienne. Quatorze années au terme desquelles le bilan apparaît particulièrement maigre, à rebours des attentes très élevées, comme le démontrera le présent rapport.



MISE EN PERSPECTIVE

La difficulté de l'identification des biens détenus à l'étranger par le clan Ben Ali

La première étape incontournable de toute procédure de recouvrement consiste à identifier et tracer les avoirs détenus à l'étranger par les personnes visées par les mesures de confiscation. Cette phase a pour objectif de localiser les biens et de rassembler les éléments de preuve nécessaires permettant d'établir un lien juridique clair entre ces avoirs et les personnes concernées.⁹ En principe, elle doit être menée par l'Etat d'origine des capitaux, en l'occurrence l'Etat tunisien.

Or, aucune information publique ne permet de confirmer qu'une telle démarche d'identification ait été menée de manière systématique par les autorités tunisiennes : le site du ministère des Domaines de l'État ne fournit notamment aucune indication relative à l'existence d'une éventuelle cartographie officielle des avoirs détenus à l'étranger par les membres du clan.

De son côté, le Comité pour l'abolition des dettes illégitimes (CADTM), réseau international non-gouvernemental, fait état d'un patrimoine existant en

France : « L'ancien président Ben Ali posséderait un immeuble à Paris estimé à 37 millions d'euros ainsi que des avoirs dans plusieurs banques françaises. La famille Trabelsi, détiendrait, quant à elle, plusieurs millions d'euros sur des comptes bancaires français, des appartements et des propriétés à Paris et en région parisienne, un chalet à Courchevel et des propriétés sur la Côte d'Azur. Cela concerne uniquement la France, or il est très probable que le clan Ben Ali a des avoirs dans d'autres pays et certainement dans des paradis fiscaux⁹ ». ¹⁰

Ces éléments illustrent l'ampleur potentielle des actifs détenus à l'étranger par les membres de l'ancien régime, mais également les difficultés liées à leur identification et à leur traçabilité.

Dans ce contexte, une étape suivante s'impose : celle du gel des avoirs identifiés, qui constitue un mécanisme juridique essentiel visant à empêcher leur dissimulation, leur transfert ou leur dissipation pendant la durée des procédures (chapitre 1).



CHAPITRE

1

LE PROCESSUS DE GEL DES BMA





Selon le Groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental chargé d'élaborer des normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, le gel des avoirs est défini comme « l'interdiction du transfert, de la conversion, de la disposition ou du mouvement de tout bien, équipement ou instrument suite à une mesure prise par une autorité compétente ou un tribunal dans le cadre d'un mécanisme de gel et ce, pour la durée de validité de ladite mesure, ou jusqu'à ce qu'une décision de confiscation soit prise par une autorité compétente ».¹¹

Dans le droit tunisien, le gel consiste en « l'interdiction temporaire d'aliénation, de conversion, de disposition de biens, de revenus et de bénéfices qui en découlent, de transmission ou tout autre forme de gestion, ou la mise sous séquestre ou sous contrôle provisoire de ces biens sur décision d'un tribunal ou d'une autorité administrative compétente. »¹²

À la suite de la révolution tunisienne, les initiatives visant à geler les avoirs liés à l'ancien régime ont été engagées à la fois à l'étranger et au niveau national. Il convient ainsi d'examiner successivement les initiatives prises à l'étranger (première section), puis celles mises en œuvre en Tunisie (deuxième section). Les mécanismes nationaux ayant rapidement montré leurs limites, les autorités tunisiennes ont dû s'appuyer sur la coopération internationale afin de progresser dans les circuits complexes du recouvrement des avoirs (troisième section). Toutefois, ces efforts n'ont pas toujours abouti, en raison notamment de défaillances au niveau national, conduisant progressivement au dégel de certains avoirs (quatrième section).

Première section

Les premières initiatives de gel des avoirs à l'étranger

Dès le 16 janvier 2011, soit deux jours après la fuite de Ben Ali, des Tunisiens en Suisse¹³ se mobilisent

pour exiger le gel des avoirs du clan Ben Ali dans les banques suisses.

Dans leur sillage, les ONG françaises « Sherpa », organisation spécialisée dans la lutte contre les crimes économiques et l'impunité des acteurs économiques transnationaux, et « Transparency International », organisation internationale engagée dans la lutte contre la corruption, déposent, le 17 janvier 2011, une plainte auprès du procureur de la République de Paris contre plusieurs membres de la famille Ben Ali pour corruption, abus de biens sociaux, recel d'abus de biens sociaux, blanchiment et détournement d'argent public.¹⁴

Quelques mois plus tard, et face aux « faibles avancées de l'enquête de police d'une part »¹⁵, « Sherpa » et « Transparency International France » décident de déposer, le 9 juin 2011, une plainte avec constitution de partie civile à l'encontre de l'ancien président tunisien Ben Ali et de son entourage.¹⁶ Le recours à l'instruction judiciaire, plus adapté au traitement de dossiers complexes à dimension internationale, permet alors aux deux organisations, en leur qualité de parties civiles, d'accéder au dossier et de solliciter les actes nécessaires au traitement de l'affaire.¹⁷

Sollicitée par ASF sur l'évolution de la procédure engagée en France,¹⁸ « Sherpa » a indiqué que des biens (immobiliers et comptes bancaires) avaient effectivement été saisis dans le cadre de l'instruction judiciaire. Ces saisies constituaient des mesures conservatoires en vue d'une éventuelle et future confiscation.¹⁹ Toutefois, l'organisation souligne que les saisies pénales étaient limitées au regard de la valeur estimée du patrimoine de Ben Ali. Cette faiblesse s'explique principalement en raison de la complexité des montages juridiques et financiers utilisés pour dissimuler l'identité réelle des propriétaires des actifs. Enfin, « Sherpa » précise qu'une partie des biens saisis a déjà fait l'objet d'une restitution à la Tunisie, dans le

cadre de la coopération judiciaire entre les deux États.

De son côté, le 19 janvier 2011, le Conseil fédéral suisse gèle les avoirs de quarante-huit personnes de nationalité tunisienne pour une période maximale de dix ans.²⁰ A ce moment-là, il ne s'agissait pas d'une décision judiciaire, mais d'une ordonnance indépendante (administrative) et temporaire²¹ destinée à « empêcher toute action permettant la gestion ou l'utilisation des avoirs » sous peine de sanctions pénales.²² Comme l'explique Jean Ziegler, parlementaire et écrivain suisse, lors d'une conférence à Tunis, cette opération consistait « à envoyer à toutes les banques suisses un message disant que si vous avez des comptes au nom de Ben Ali et des personnes qui se trouvent sur cette liste, toute transaction de retrait ou de transfert est interdite à partir de demain 12h ». ²³ Les autorités suisses informeront ensuite le gouvernement tunisien avoir saisi environ 60 millions d'euros, somme qui « représenterait le cinquième des avoirs déposés en Suisse par l'ancien clan au pouvoir » selon Ziegler.²⁴

Il est important de noter qu'à la suite des révélations SwissLeaks,²⁵ le parquet de Genève avait annoncé, en février 2015, l'ouverture d'une procédure pénale contre HSBC Suisse pour « blanchiment d'argent aggravé ». ²⁶ Parmi les clients concernés par l'enquête judiciaire figuraient des Tunisiens, dont Belhassen Trabelsi²⁷ et Tarek Bouchamaoui.²⁸

En janvier 2021, à l'occasion de l'expiration du gel administratif décidé par le Conseil fédéral suisse en 2011, le chef du Contentieux de l'État tunisien avait

précisé que ces avoirs concernaient 60 millions d'euros (180 millions de dinars tunisiens). ²⁹ Selon lui, neuf personnes étaient concernées par ce gel ; la plus grande part revenait à Belhassen Trabelsi, avec 37 millions d'euros, puis Montassar El Mehrzi, mari de Samira Trabelsi, sœur de Leila Trabelsi avec 1,8 millions euros et finalement Dorsaf Ben Ali, fille de Ben Ali, avec 533 mille dollars.

Cette décision de gel des avoirs en Suisse fera rapidement tache d'huile notamment en Europe. Le Conseil de l'Union Européenne (UE) adoptera ainsi le 31 janvier 2011,³⁰ des sanctions ordonnant le gel des avoirs de l'ancien président Zine El Abidine Ben Ali, de son épouse et de quarante-six autres personnes considérées comme responsables du détournement de fonds publics tunisiens ou associées à ces pratiques. Ces mesures seront reconduites chaque année pendant près de dix ans, jusqu'à leur levée progressive.

Dans le même esprit, certains parlements européens, notamment en Belgique, adoptent entre 2011 et 2012 plusieurs résolutions appelant au rapatriement des avoirs spoliés, à l'instauration d'un moratoire sur la dette des pays d'Afrique du Nord, et à la mise en place d'un audit visant à identifier la part odieuse de la dette afin d'en permettre l'annulation.³¹

En parallèle à ces initiatives prises à l'étranger, les autorités tunisiennes ont également engagé plusieurs mesures internes visant à identifier et geler les avoirs liés à l'ancien régime (deuxième section).



19 janvier 2011

Le Conseil fédéral suisse gèle les avoirs de 48 personnes de nationalité tunisienne dans le cadre de la coopération judiciaire internationale.



2011-2012

Plusieurs parlements européens, notamment en Belgique, adoptent des résolutions appelant au rapatriement des avoirs spoliés, à l'instauration d'un moratoire sur la dette des pays d'Afrique du Nord et à la mise en place d'un audit transparent de la dette.



2011-2021 (près de 10 ans)

Les mesures de sanctions européennes ont été reconduites chaque année pendant près de dix ans, jusqu'à leur levée progressive.



31 janvier 2011

Le Conseil de l'Union européenne adopte des sanctions ordonnant le gel des avoirs de l'ancien président Zine El Abidine Ben Ali, de son épouse et de 46 autres personnes considérées coupables de détournement de fonds publics tunisiens ou associées à ces pratiques.



Février 2015

À la suite des révélations SwissLeaks, le parquet de Genève annonce l'ouverture d'une procédure pénale contre HSBC Suisse pour blanchiment d'argent aggravé. Parmi les clients concernés figuraient des Tunisiens, dont Belhassen Trabelsi et Tarek Bouchamaoui.



Janvier 2021

À l'expiration du gel administratif, le Chef du Contentieux de l'État tunisien précise que les avoirs concernaient 60 millions d'euros (180 millions de dinars tunisiens) pour 9 personnes, dont Belhassen Trabelsi (57 MD), Monceur El Materi (1,8 MD) et Dorsaf Ben Ali (533 KS).

DEUXIÈME SECTION

Les mesures internes de gel adoptées en Tunisie

Dans le sillage de ce mouvement de gel des avoirs, les autorités tunisiennes ont également demandé à l'ensemble des banques locales de coopérer au gel des comptes et avoirs appartenant à des individus liés au clan Ben Ali. Cette directive n'a toutefois pas toujours été suivie, comme l'a relevé le rapport annuel de la Cour des comptes³² publié en 2017.

De son côté, la Commission tunisienne des analyses financières (CTAF)³³, qui siège à la Banque centrale de Tunisie (BCT), a annoncé avoir reçu deux-cent-quarante-neuf déclarations de soupçon³⁴ en 2011, émanant de banques et de compagnies d'assurance, portant sur des faits susceptibles de relever du blanchiment d'argent et impliquant notamment des personnes politiquement exposées (PPE).³⁵

Près de la moitié de ces dossiers ont été transmis à la justice, dont cinquante-huit ont conduit à un gel d'avoirs. Dans ce contexte, le procureur général à la direction des affaires pénales auprès du ministère de la Justice, en charge du dossier des biens mal acquis, indiquait à l'époque, en décembre 2013, que quatre-vingt-huit commissions rogatoires internationales avaient été adressées à trente-sept pays, tout en déplorant les difficultés procédurales rencontrées et la faiblesse des résultats obtenus.³⁶

Face aux limites des mécanismes nationaux, les autorités tunisiennes ont dû s'appuyer sur la coopération internationale afin de progresser dans les circuits complexes de coopération internationale en matière de recouvrement des avoirs (Troisième section).

TROISIÈME SECTION

Le rôle de la coopération internationale dans le gel et l'identification des avoirs

Conventions ratifiées par la Tunisie en lien avec la corruption

Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et des substances psychotropes (1988)

Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999)

Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (2000)

Convention des Nations Unies contre la corruption. (2003)

Au-delà des conventions bilatérales de coopération judiciaire, l'instrument juridique applicable en la matière demeure la Convention des Nations Unies contre la Corruption.³⁷ Ses articles 51-55 consacrent la restitution des avoirs comme « un principe fondamental de la présente Convention », et imposent aux États Parties d'accorder entre eux la coopération la plus large, y compris en l'absence d'accords bilatéraux.

Dans ce cadre, les autorités tunisiennes ont coopéré avec des organismes spécialisés afin d'identifier les avoirs existant à l'étranger et de solliciter leur gel. Parmi eux, l'initiative conjointe de la Banque mondiale et de l'ONUDC, Stolen Asset Recovery (StAR) qui a joué un rôle central pour le recouvrement des avoirs volés.³⁸

Jean Pierre Brun, expert de l'initiative StAR explique qu'à la suite de la chute de Ben Ali, les autorités tunisiennes ont établi, avec l'aide de l'initiative StAR, un comité spécial pour le recouvrement des avoirs volés, chargé de la mise en place d'une stratégie et de la coopération nationale et internationale.³⁹ Ce comité a rapidement élaboré une stratégie globale combinant différents outils d'enquête et de poursuites judiciaires, notamment les procédures pénales tunisiennes, la coopération administrative avec les autorités étrangères compétentes, de nombreuses demandes d'entraide judiciaire internationale, ainsi que la participation, en tant que partie civile, aux enquêtes et aux instructions ouvertes en France et en Suisse.⁴⁰

Néanmoins, les autorités tunisiennes ont peu communiqué sur l'existence et le fonctionnement de ce « comité spécial » dont la trace n'apparaît quasi exclusivement que dans la documentation de l'Initiative StAR.⁴¹

Toujours selon l'expert, l'initiative a aussi contribué à « faciliter l'accès aux réseaux financiers mondiaux de la CTAF », ainsi qu'à renforcer ses liens avec des organismes internationaux tels que l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC) plus connue sous le nom d'Interpol,⁴² Egmont Group of Financial Intelligence Units (un réseau international regroupant les cellules de renseignement financier à travers le monde)⁴³ et Eurojust (l'agence européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale).⁴⁴ L'initiative a également fourni des « formations et une assistance technique nécessaires à la création et au renforcement d'unités spécialisées en Tunisie ».⁴⁵

Par ailleurs, l'initiative StAR a contribué à renforcer les liens entre praticiens de différents pays intéressés à travers le Forum arabe pour le recouvrement des avoirs (AFAR). Ce dernier regroupait des pays en transition, ministres, magistrats et experts et s'inscrit dans le Partenariat de Deauville, lancé en 2012 pour renforcer la bonne gouvernance dans les pays arabes en transition.⁴⁶ L'Initiative StAR a été étroitement associée à l'organisation de toutes les éditions.

Selon Brun, ces efforts ont permis l'identification puis le gel ou la saisie de plus de 80 millions de dollars, ainsi que de deux avions et deux bateaux en Suisse, en France, en Belgique et en Italie.⁴⁷

Cette coopération distingue nettement l'expérience tunisienne de celles en Egypte, en Libye ou au Yémen, qui ont bénéficié d'un accès beaucoup plus restreint à ces réseaux et aux informations qu'ils centralisent. En théorie, cette démarche aurait pu placer la Tunisie sur la voie d'une stratégie de recouvrement efficace. En pratique, les résultats obtenus montrent surtout qu'un manque de volonté politique a entravé la poursuite et la consolidation de ces efforts.⁴⁸

Plus encore, plusieurs indices suggèrent que, parallèlement aux initiatives visant à geler les avoirs du clan Ben Ali, des sorties illicites de capitaux auraient persisté au cours de la période post-révolutionnaire : à titre d'exemple, le 24 janvier 2011, la Dubai Financial Services Authority (DFSA) avait alerté les officiers-rapporteurs anti-blanchiment de tous les services auxiliaires au sujet de « possibles flux d'avoir légaux et

illégaux » depuis la Tunisie et l'Algérie, sans conséquence aucune.⁴⁹ Ce contexte semble également confirmé par une déclaration du ministre tunisien des Finances du 22 mars 2011, saluant les autorités de l'aéroport de Tunis-Carthage pour la saisie de 13,4 kg de lingots d'or dans les bagages d'un voyageur ressortissant d'un pays voisin.⁵⁰

Malgré l'importance des mécanismes de coopération internationale et les efforts déployés à l'étranger pour geler les avoirs du clan Ben Ali, plusieurs évolutions au fil des années ont témoigné d'un essoufflement progressif de ces mesures, marqué notamment par le dégel de certains avoirs, dans un contexte de défaillances, y compris du côté des autorités tunisiennes (quatrième section).

Quatrième section - Dégel des avoirs : limites des initiatives à l'étranger et défaillances nationales

Comme indiqué précédemment (v. deuxième section) Le Conseil de l'UE a adopté le 31 janvier 2011,⁵¹ des sanctions ordonnant le gel des avoirs de l'ancien président Zine El Abidine Ben Ali, de son épouse et de quarante-six autres personnes considérées comme responsables du détournement de fonds publics tunisiens ou associées à ces pratiques.

Dans ce contexte, les autorités tunisiennes ont entrepris, plusieurs années plus tard, des démarches en vue d'obtenir le retrait de certaines personnes de la liste des sanctions européennes. Le 22 janvier 2018, l'ambassade de Tunisie à Bruxelles a adressé à la division de la politique des sanctions du Service européen pour l'action extérieure un aide-mémoire, qualifié de « très urgent », sollicitant le retrait de Marouen Mabrouk de l'annexe I du règlement du Conseil de l'UE 101/2011 en date du 4 février 2011. La lettre d'accompagnement de cet aide-mémoire précisait que « l'intéressé a fourni à l'appui de sa requête une garantie bancaire de premier rang, dont le bénéficiaire est l'État tunisien, pour remplacer le gel de ses avoirs détenus à l'étranger, s'élevant à 7,450 millions d'euros, et ce en garantie de toute condamnation pour une quelconque affaire judiciaire existante contre M. Mabrouk au jour de l'établissement de la caution bancaire ». ⁵²

Mabrouk a introduit un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui a été rejeté le 15 novembre 2018.⁵³

Malgré ce rejet initial et les réserves exprimées, l'Union européenne a finalement accédé à la demande des autorités tunisiennes l'année suivante. Le 28 janvier 2019, les avoirs de Marouen Mabrouk ont ainsi été débloqués, pour un montant de 7 454 347 euros. Ce dégel est intervenu à la suite d'une demande du gouvernement tunisien, dans un contexte marqué par l'intervention du chef du gouvernement de l'époque, Youssef Chahed.⁵⁴ En juin 2023, une information judiciaire a été ouverte contre Youssef Chahed⁵⁵ et Mabrouk Korchid (l'ancien ministre des Domaines de l'État), afin d'examiner les circonstances ayant entouré la demande de retrait de Marouen Mabrouk de la liste des sanctions de l'UE.⁵⁶

À la suite du dégel de ses avoirs en 2019, Marouen Mabrouk a procédé à la dissolution de la société luxembourgeoise « Topton International SA », transférant directement le patrimoine en son nom propre. En l'absence de maintien du gel français, cette opération était juridiquement légale,⁵⁷ malgré l'ouverture d'une enquête judiciaire à son encontre, notamment à la suite d'une plainte déposée par les organisations « Sherpa » et « Transparency International France ». Le bien n'a, en définitive, jamais été saisi, comme l'a révélé l'enquête « OpenLux » publiée par Le Monde.⁵⁸

De même, comme indiqué précédemment (cf. deuxième section), le Conseil fédéral suisse a ordonné, le 19 janvier 2011, le gel des avoirs de quarante-huit personnes de nationalité tunisienne pour une période maximale de dix ans.⁵⁹ En 2021, à l'expiration du délai de dix ans fixé par les autorités suisses, les avoirs liés

au clan Ben Ali détenus dans les banques suisses ont été dégelés, en l'absence de mesures suffisantes prises par la partie tunisienne pour en assurer le rapatriement.⁶⁰ À cet égard, le porte-parole du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a précisé que « durant l'année écoulée, les autorités tunisiennes ont été sensibilisées à plusieurs reprises et à divers niveaux à l'expiration prochaine du blocage administratif ». ⁶¹

Si le gel des avoirs constitue une mesure conservatoire essentielle visant à empêcher la dissimulation, le transfert ou la dissipation des biens soupçonnés d'avoir été acquis illicitement, il ne permet pas, en lui-même, leur transfert au profit de l'État. Pour que ces biens puissent être définitivement récupérés, une étape suivante est nécessaire : celle de la confiscation. Celle-ci requiert l'adoption d'un cadre juridique spécifique ainsi que l'intervention d'autorités compétentes chargées d'identifier, de saisir et, le cas échéant, de confisquer ces biens au profit de l'État (chapitre 2).

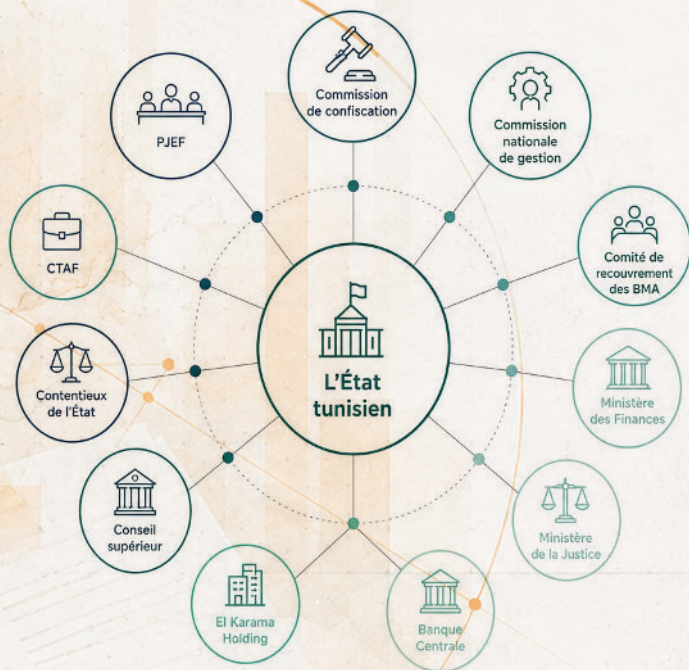


CHAPITRE

2

PROCESSUS DE CONFISCATION DES BMA EN TUNISIE





Avant d'examiner la manière dont le processus de confiscation des BMA a été mis en place en Tunisie après 2011, il convient de définir la notion de confiscation afin de la distinguer du mécanisme de gel des biens et avoirs, présenté précédemment.

En effet, le GAFI définit la confiscation comme « la dépossession permanente de fonds et autres biens sur décision d'une autorité compétente ou d'un tribunal. Elle intervient dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative qui transfère à l'État la propriété des fonds et autres biens visés. Dans ce cas, la ou les personnes, physiques ou morales, qui détiennent un intérêt sur lesdits fonds et autres biens au moment de la confiscation perdent, en principe, tous leurs droits sur les fonds et autres biens confisqués ou perdus. Les décisions de confiscation sont généralement liées à une condamnation pénale ou à une décision d'un tribunal établissant que le bien confisqué provient d'une violation de la loi ou était destiné à servir à une telle violation »⁶² Cette définition englobe plusieurs formes de confiscation, dont les deux principales : 1) la confiscation pénale (prononcée par une juridiction à l'issue d'une procédure pénale) , 2) confiscation non-pénale, dite également civile (prononcée sans condamnation pénale préalable, sur la base d'une décision d'un tribunal civil ou d'une autorité administrative).

Dans le contexte post-révolutionnaire, cette définition a servi de référence pour la mise en place de mécanismes juridiques spécifiques visant à permettre la confiscation des avoirs attribués au clan Ben Ali.

Ainsi, dès mars 2011, les autorités tunisiennes ont adopté plusieurs décrets-lois, visant à organiser la confiscation des avoirs du clan Ben Ali.

Le Président de la République par intérim de la Tunisie entre le 15 janvier 2011 et le 13 décembre 2011, Fouad Mebazaa, émet ainsi le décret-loi n° 2011-13 du 14 Mars 2011 portant confiscation des avoirs et biens meubles et immeubles,⁶³ qui ordonne dans son article premier la confiscation, au profit de l'État tunisien, de « tous les biens meubles et immeubles et droits acquis après le 7 novembre 1987 et qui reviennent à l'ex-président de la République Tunisienne Zine El Abidine Ben Haj Hamda Ben Haj Hassen Ben Ali, son épouse Leila Bent Mohamed Ben Rehouma Trabelsi, les autres personnes désignées dans la liste annexée au présent décret-loi ainsi qu'à toute autre personne dont il est prouvé l'obtention de biens meubles ou immeubles ou droits par l'effet de ses relations avec lesdites personnes.». Une première liste de cent-douze personnes⁶⁴ visées par la confiscation est annexée au décret et publiée. Elle sera portée à cent-quatorze par l'ajout ultérieur de deux noms.

Par ailleurs, ce décret institue dans son article 3, auprès du ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières, une Commission de la confiscation, qui sera présidée par Mohamed Adel Ben Ismail, ancien président de la chambre de commerce de Tunis jusqu'au 29 mars 2012. Le magistrat Néjib Hnen lui a ensuite succédé à la tête de la Commission.

En juin 2011, le Président de la Commission d'investigation sur les faits de corruption et de malversation annonce avoir transmis une seconde liste de quarante-cinq personnes issues de dossiers de corruption qu'il instruisait.⁶⁵ Cette liste, qui aurait élargi le périmètre de la confiscation à d'autres partenaires du clan Ben Ali-Trabelsi, ne sera toutefois jamais publiée.

Ce n'est que quatre ans plus tard que le droit tunisien intégrera une définition explicite de la confiscation, à travers la loi n° 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent,⁶⁶ qui définit la confiscation comme « la privation permanente, totale ou partielle des biens, des revenus et des bénéfices qui en découlent, sur la base d'une décision rendue par le tribunal compétent ».

Si le décret-loi n° 2011-13 du 14 mars 2011 constitue la pierre angulaire du dispositif de confiscation mis

en place au lendemain de la révolution, il ne saurait toutefois être compris isolément. Il convient ainsi, d'examiner, dans un premier temps, le cadre normatif ayant encadré la mise en place de ce mécanisme au lendemain de la révolution (première section). Dans un deuxième temps, il sera nécessaire d'analyser les structures institutionnelles chargées de la mise en œuvre et du suivi des mesures de confiscation (deuxième section). Enfin, une attention particulière sera portée à la nature juridique du mécanisme adopté, à travers l'étude de la confiscation civile, telle que conçue en Tunisie et de son articulation avec les standards internationaux (troisième section).

Première section

Le cadre normatif encadrant la confiscation

Le cadre juridique de la confiscation des biens attribués à l'ancien régime, au profit de l'État, s'est progressivement structuré à travers l'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires destinés à organiser la confiscation de ces avoirs. Parmi les principaux textes adoptés à cette fin figurent notamment :

Dans tous ces textes, les autorités tunisiennes ont retenu la date du 7 novembre 1987 afin d'établir une distinction entre biens licites et illicites, considérant cette date comme le point de départ de l'enrichissement illégitime du clan Ben Ali. Selon Adel Ben Ismail, « En 1987, Ben Ali et son clan n'avaient pas 5% du potentiel économique qu'ils détenaient au moment de la révolution ». ⁶⁷ Effectivement, la déclaration de patrimoine effectuée par Ben Ali en juillet 1987 confirme cette disproportion, puisqu'elle ne mentionne que deux maisons et sept-mille dinars en compte bancaire. ⁶⁸

Cependant, ce cadre normatif révèle plusieurs ambiguïtés juridiques. Il convient de relever qu'aucun de ces textes ne définit la notion de biens mal acquis ni les infractions pénales susceptibles de provoquer la confiscation. En pratique, le critère retenu repose principalement sur l'appartenance familiale ou l'alliance avec le président déchu et son clan.

De plus, ces textes ne qualifient pas explicitement la nature juridique du mécanisme de confiscation mis en place. Ils ne précisent pas non plus si celui-ci relève d'une confiscation pénale ou d'une confiscation civile au sens des standards internationaux, ce qui a contribué à entretenir une certaine ambiguïté quant au fondement juridique du dispositif. Cette approche, qui ne repose pas sur des qualifications pénales clairement identifiées, a contribué à fragiliser le cadre normatif encadrant le processus et a facilité l'introduction de recours en annulation devant le Tribunal administratif par plusieurs personnes visées par les mesures de confiscation. ⁶⁹ Dans plusieurs affaires, le Tribunal administratif a considéré que la confiscation ne pouvait être appliquée de manière automatique sur la seule base de l'inscription sur la liste annexée au décret. La Commission de confiscation devait vérifier l'origine des biens et respecter les droits à la défense des personnes concernées.

1

14 mars 2011

Décret-loi n° 2011-13

Portant confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles, modifié et complété par le décret-loi n° 2011/47 du 31/05/2011.

2

31 mai 2011

Décret-loi n° 2011-47

Modifiant et complétant le décret-loi n° 2011-13 du 14 mars 2011 relatif à la confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles.

3

14 juillet 2011

Décret-loi n° 2011-68

Relatif à la création d'une commission nationale de gestion d'avoirs et des fonds objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'État.

4

31 décembre 2011

Loi n° 2011-7

Portant loi de finances pour l'année 2012 (Art. 43).

5

31 août 2012

Décret n° 2012-1425

Modifiant et complétant le décret n° 2010-2080 du 1er décembre 2010, portant création des conseils supérieurs consultatifs.

6

10 octobre 2013

Décret n° 2013-4420

Fixant les attributions et l'organisation du secrétariat permanent de la Commission nationale de gestion des avoirs et des biens objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'État.

Enfin, l'ensemble de ces textes a conduit à la création d'une pluralité de commissions et d'organes chargés de superviser le processus de confiscation et de gestion des biens concernés. Malgré cette multiplicité institutionnelle, ces structures présentent un point commun majeur : la présence systématique de trois ministères ayant conduit et coordonné le processus depuis le début, à savoir le ministère des domaines de l'État et des affaires foncières, le ministère des Finances et le ministère de la Justice. Ces organes agissent sous l'autorité du chef du gouvernement, ce qui contredit l'idée souvent avancée d'une dispersion totale des organismes chargés de la confiscation et suggère au contraire l'existence d'un certain degré de centralisation décisionnelle.

Au-delà de la mise en place d'un cadre normatif encadrant la confiscation des biens attribués à l'ancien régime, les autorités tunisiennes ont également créé plusieurs structures institutionnelles chargées de mettre en œuvre ce dispositif et d'en assurer le suivi. L'examen de ces organes permet de mieux

comprendre l'architecture institutionnelle mise en place pour superviser le processus de confiscation et de gestion des biens et avoirs concernés (deuxième section).

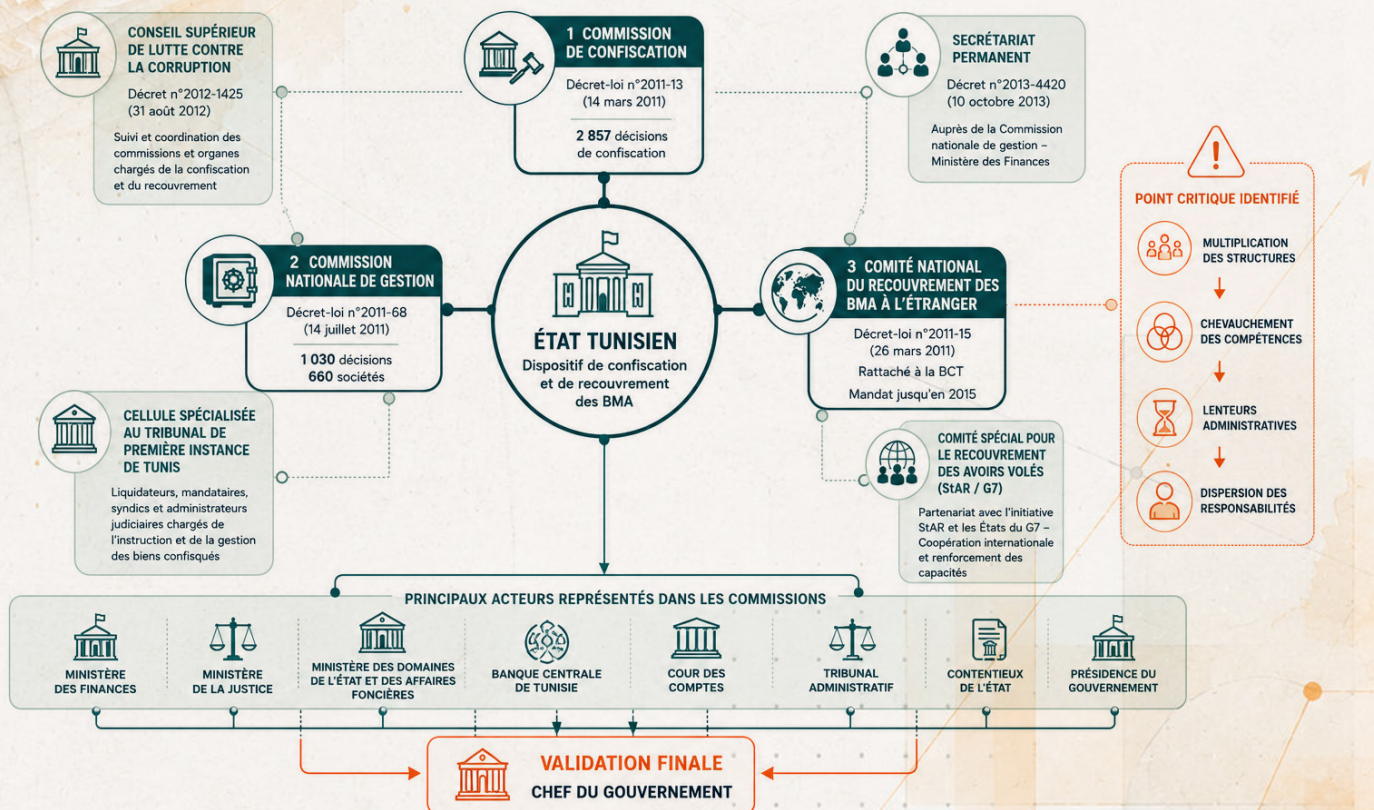
Deuxième section

Les organismes ayant supervisé la confiscation

Bien que la Commission de confiscation et la Commission nationale de gestion des biens confisqués constitue l'un des principaux organismes ayant supervisé le processus de confiscation, plusieurs structures auxiliaires ont également été créées afin d'accompagner la mise en œuvre de ce dispositif.

La Commission de confiscation :

Créée par le décret-loi n° 2011-13 du 14 Mars 2011,⁷⁰ cette commission interministérielle est présidée par un magistrat nommé par décret et est instituée auprès du ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières.



Elle regroupe notamment des représentants du ministère des Finances, de la Banque centrale de Tunisie, de la Cour des comptes, du Tribunal administratif, du Contentieux de l'État ainsi que du Conservateur de la propriété foncière. Depuis sa création, cette commission a rendu 2857 décisions de confiscation.⁷¹

La commission nationale de gestion d'avoirs et des fonds objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'Etat :

Créée par le décret-loi n° 2011-68 du 14 Juillet 2011,⁷² cette commission est instituée au sein du ministère

des Finances et elle est présidée par le ministre des Finances. Elle regroupe des représentants du ministère de la Justice, la Présidence du gouvernement ainsi que du ministère du Domaine de l'Etat et des Affaires foncières.

Elle gère notamment un compte spécial, appelé Caisse des avoirs et biens confisqués et récupérés par l'État, destiné à recevoir les recettes et à financer les dépenses liées à la gestion des biens confisqués (art. 12). A la fin de l'année 2020, cette commission a reçu 1030 décisions de confiscations portant sur 660 sociétés.⁷³

Le comité national du recouvrement des BMA existants à l'étranger :

Créé par le Décret-loi n° 2011-15 du 26 mars 2011,⁷⁴ ce comité est rattaché à la Banque centrale de Tunisie. Ce dernier « coordonne et, le cas échéant, conduit les procédures de recouvrement des biens transférés, acquis, détenus ou contrôlés, directement ou indirectement, à l'étranger et dans des conditions illégales ou ayant porté ou pouvant porter atteinte au patrimoine ou aux intérêts financiers de l'Etat, ou des collectivités locales ou des établissements et entreprises publics , par Zine El Abidine Ben Haj Hamda Ben Haj Hassen Ben Ali, l'ancien président de la République , son épouse, ses enfants, toute personne ayant des liens familiaux ou d'alliance avec eux et toute personne leur ayant apporté son concours ou ayant bénéficié sans droit de leurs actions » (Art.2). Son mandat, initialement fixé à quatre ans, a pris fin en 2015, et ses attributions ont été transférées au Contentieux de l'Etat.

Ces commissions ont également été assistées par plusieurs structures complémentaires :

Le Conseil supérieur de lutte contre la corruption, de récupération et de gestion des avoirs et biens de l'Etat :

Créé par le Décret n° 2012-1425 du 31 août 2012,⁷⁵ il est chargé du « suivi et la coordination des travaux des différentes commissions et des organes nationaux chargés de la confiscation, de la récupération et de la gestion des avoirs et biens meubles et immeubles mal acquis revenant à l'Etat, existants soit à l'intérieur ou à l'extérieur du pays » (Art.25 bis).

Il regroupe plusieurs membres du gouvernement, notamment les ministres auprès du chef du gouvernement chargé de la gouvernance et de la lutte

contre la corruption, de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, des Finances, des Domaines de l'État et des Affaires foncières, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle ainsi que le président de l'Instance nationale de lutte contre la corruption et les responsables des principales structures (comités et commissions évoqués précédemment) impliquées dans le processus. Le secrétariat permanent de ce Conseil est placé sous la responsabilité du ministre auprès du chef du gouvernement chargé de la Gouvernance et de la lutte contre la corruption.

Le secrétariat permanent auprès de la Commission nationale de gestion des avoirs et des biens objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'État :

Il a été créé au sein du ministère des Finances en octobre 2013. Le décret n° 2013-4420 du 10 Octobre 2013⁷⁶ fixe ses attributions et prévoit son organisation.

La cellule spécialisée au sein du Tribunal de première instance de Tunis :

Elle regroupe des liquidateurs, mandataires de justice, syndics et administrateurs judiciaires chargés d'instruire les dossiers relatifs aux biens confisqués et de superviser les opérations de gestion et de cession de ces biens

Le comité spécial pour le recouvrement des avoirs volés :

Il a été constitué entre 2011 et 2012 en partenariat avec l'initiative StAR et à l'initiative des états du G7. Selon Jean Pierre Brun,⁷⁷ ce mécanisme visait à renforcer la coopération internationale avec les autorités étrangères et à former les acteurs judiciaires tunisiens aux techniques d'investigation en matière de criminalité financière. Ce comité regroupait notamment la StAr, la CTAf, ainsi que des représentants des ministères de la Justice, des Domaines de l'État et des Affaires étrangères, et des Finances.

Plusieurs observateurs et acteurs du processus expliquent qu'une part des difficultés rencontrées dans la restitution des BMA résulte de la multiplication des institutions impliquées dans la confiscation, laquelle aurait entraîné une dispersion des responsabilités et des lenteurs administratives. Toutefois, le ministère des Finances invalide cette théorie, et affirme sur son site officiel que : « Toute opération ainsi que toute décision prise par la commission nationale de gestion portant cession des biens confisqués ou de restructuration du

capital des sociétés doit être obligatoirement soumise à l'approbation du chef du gouvernement avant sa mise en œuvre (cession totale ou partielle de toutes catégories des biens, restructuration du capital des sociétés etc.) ». ⁷⁸ Cette procédure suggère l'existence d'un mécanisme de validation centralisé au niveau de l'exécutif.

L'analyse du dispositif juridique et institutionnel mis en place en Tunisie après 2011 met en évidence les caractéristiques particulières du mécanisme de confiscation adopté au lendemain de la révolution. En effet, les mesures de confiscation ont été ordonnées par des textes législatifs et réglementaires visant nominativement certaines personnes ou catégories de personnes liées à l'ancien régime. Dans cette mesure, le mécanisme mis en place s'apparente davantage à une forme de confiscation civile, dans laquelle l'État organise le transfert de propriété de certains biens sur la base d'un acte législatif ou administratif, plutôt qu'à une confiscation pénale prononcée par un tribunal pénal.

Afin de mieux comprendre les fondements de cette approche ainsi que ses implications juridiques, il convient d'examiner plus précisément les caractéristiques du modèle tunisien de confiscation civile et de le situer au regard des standards internationaux et pratiques développées dans ce domaine (troisième section).

Troisième section

La confiscation civile : Entre approche tunisienne et standards internationaux

Dans le contexte tunisien, la confiscation civile a longtemps été mobilisée de manière spécifique. Il convient dès lors d'examiner, dans un premier temps, les caractéristiques de l'approche tunisienne historique en la matière (1), avant d'analyser, dans un second temps, les bonnes pratiques développées au niveau international (2).

1. Approche tunisienne en matière de confiscation civile

Le modèle de confiscation adopté à la suite de la chute du régime de Ben Ali a été inspiré par une pratique déjà observée dans l'histoire institutionnelle tunisienne. En décembre 2011, Mohamed Adel Ben Ismail président de la Commission de confiscation

indiquait que ce dispositif s'inscrivait dans la continuité de la politique de confiscation mise en œuvre par le premier Président de la République tunisienne Habib Bourguiba, au lendemain de la proclamation de la République en 1957. ⁷⁹

En effet, la confiscation civile est intervenue à deux reprises depuis l'indépendance de l'État tunisien : une première fois à la suite de l'abolition du régime beylical et la proclamation de la République en 1957, et une seconde fois après la chute du régime de Ben Ali en 2011. ⁸⁰

Trois jours après la proclamation de la République, le 25 juillet 1957, la loi n° 57-2 du 29 juillet 1957 portant confiscation des biens des membres de la famille régnante ⁸¹ est adoptée. Son article premier dispose que « sont confisquées au profit de l'Etat à compter du 25 juillet 1957, et sans qu'il puisse être tenu des dispositions législatives ou réglementaires qui seraient invoquées pour soustraire à la confiscation tout ou partie de ces biens, meubles et immeubles, appartenant à Mohamed Lamine Ben Mohamed Lahbib Ben Hassine Ben Ali. »

Trois autres lois viendront par la suite élargir le champ de la confiscation à d'autres membres de la famille beylicale et conférer au « conservateur de la propriété foncière de procéder à la mutation, au nom du domaine privé de l'Etat, de tous les titres financiers établis au nom des héritiers ci-dessus déterminés » successivement en février 1959, ⁸² en octobre 1959 ⁸³ et enfin en juin 1969. ⁸⁴

Comme indiqué précédemment, la législation tunisienne ne fournit pas une définition conceptuelle de la notion de « biens mal acquis ». Les textes adoptés après 2011 procèdent plutôt par désignation nominative des personnes concernées, tout en délimitant son champ d'application et organisant le transfert de leurs biens au profit de l'État, notamment dans le décret-loi n° 2011-15 du 26 Mars 2011, relatif à la création d'un comité national du recouvrement des biens mal acquis existants à l'étranger. ⁸⁵

La loi relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent dans sa version consolidée n° 2015-26 du 7 août 2015, ⁸⁶ constitue le seul texte de droit tunisien à proposer une définition claire de la confiscation.

Elle définit notamment dans son article 3 la confiscation comme « la privation permanente, totale ou partielle des biens, des revenus et des bénéfices

qui en découlent, sur la base d'une décision rendue par le tribunal compétent.» Cette définition est conforme aux standards établis par le GAFI. Toutefois, elle s'inscrit dans le cadre d'une confiscation pénale, prononcée par une autorité judiciaire, et non dans celui d'une confiscation civile. Il est important de noter que l'article 45 de cette loi dispose que « Le juge d'instruction peut ordonner d'office ou sur demande du ministère public, le gel des biens meubles ou immeubles et les avoirs financiers du prévenu, fixer les modalités de leur gestion, ou ordonner, le cas échéant, leur mise sous séquestre. Il doit faire disposer le prévenu d'une partie de ses biens permettant de couvrir ses besoins nécessaires ainsi que ceux de sa famille y compris le logement. ». Or, cette exigence a rarement été respectée, dans la pratique, par la Commission de confiscation.

Si l'approche tunisienne en matière de confiscation civile s'inscrit dans une certaine continuité historique et institutionnelle, elle demeure toutefois marquée par plusieurs limites. Il apparaît dès lors nécessaire de confronter ce modèle aux bonnes pratiques développées à l'échelle internationale afin d'en dégager les principaux enseignements.

2. Les bonnes pratiques en matière de confiscation civile

Il est légitime que ce processus de confiscation s'inscrive dans un ordre juridique visant à protéger exclusivement la propriété acquise de manière licite. Toutefois, il est important que ce processus soit conduit de manière juste et équitable, tout en préservant les intérêts de l'État, afin d'éviter de reproduire les pratiques arbitraires qui ont caractérisé le passé.

En Tunisie, il faudra attendre mars 2016 pour qu'une réflexion structurée sur l'encadrement juridique de la confiscation civile soit engagée. A cette occasion, une conférence⁸⁷ organisée par le ministère des Domaines de l'État, en partenariat avec l'Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice (UNICRI)⁸⁸ et l'Union Européenne, a permis d'examiner les mécanismes susceptibles d'encadrer ce type de confiscation.

Selon ses organisateurs, cette conférence tenue le 3 mars 2016 avait pour objectif de « préciser la notion de confiscation « civile » ou « non pénale », en présentant différents mécanismes qui correspondent à cette notion, ainsi que différents cas de figure pour lesquels elle permet d'offrir une solution juridique ;

Identifier les principales contraintes juridiques et pratiques liées à la mise en œuvre du Décret-Loi 2011-13 du 14 mars 2011, portant confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles, et enfin présenter les grands axes d'un avant-projet de texte qui permettra de remédier aux dysfonctionnements dudit Décret-Loi. » Dans ce cadre, l'UNICRI a apporté un appui technique aux autorités tunisiennes⁸⁹ afin de contribuer à l'élaboration d'un cadre juridique et opérationnel conforme aux standards internationaux en matière de recouvrement des avoirs.

Un projet de loi, inspiré de ces travaux, a été soumis à la Présidence du gouvernement en avril 2016.⁹⁰ Ce texte visait, pour la première fois, à aligner le cadre juridique tunisien sur les normes internationales ratifiées par la Tunisie en matière de confiscation civile et proposait également un processus de réconciliation pénale. Toutefois, ce projet n'a finalement pas été adopté, notamment en raison du fait qu'il risquait d'entacher de nullité certaines mesures de confiscation déjà prises.

En matière de bonnes pratiques internationales, l'exemple colombien, présenté lors de cette conférence, est souvent cité comme l'un des systèmes les plus avancés en matière de confiscation civile.

A cette occasion, Marcia Rodríguez, ancienne juge colombienne et experte auprès de l'UNICRI, a souligné les difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'un tel mécanisme, en rappelant que le respect du principe de légalité constitue un standard auquel un État de droit ne peut se soustraire, sous peine de tomber dans l'arbitraire, quelles que soient les motivations.

Elle insistait notamment sur la nécessité de s'assurer que les biens confisqués sont effectivement liés à des activités illicites, qu'il s'agisse :

« De biens qui sont le produit d'activités illicites ou sont les instruments d'activités illicites ou sont les objets matériels des activités illicites ;

Biens provenant de la transformation ou de la conversion, partielle ou totale, physique ou juridique, de produits, instruments ou objets matériels d'activités illicites ;

Propriété d'origine licite utilisée pour dissimuler des actifs de provenance illicite.

Biens d'origine légale mélangés avec des actifs de provenance illicite. »

Si les mesures administratives de confiscation ont permis aux autorités tunisiennes de prendre le contrôle d'un nombre important de biens appartenant au clan Ben Ali et à son entourage, ces mesures ne constituent toutefois qu'un volet dans le processus de recouvrement des avoirs.

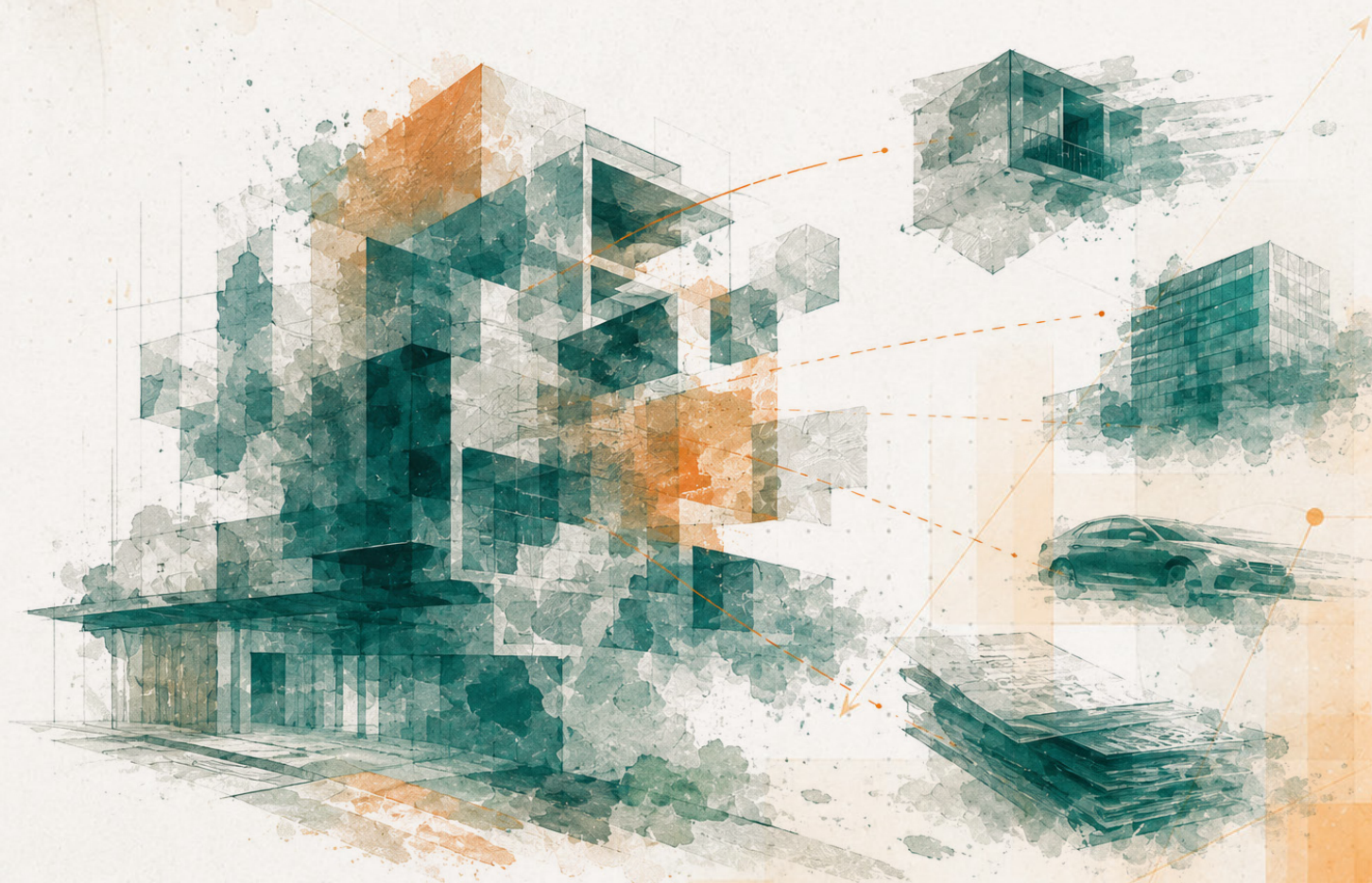
En effet, l'efficacité du processus de recouvrement dépend ainsi largement de la capacité des institutions judiciaires à instruire ces dossiers complexes et à assurer le suivi des procédures engagées tant au niveau national qu'international.

Des personnes sous le coup de la

confiscation continuent de gérer leurs biens

Selon la Cour des comptes, la Commission de confiscation n'est pas parvenue à exécuter l'ensemble des décisions de confiscation, jusqu'à février 2016, date de la fin de la mission d'audit. Il s'agit de « 27 biens immobiliers, 4 véhicules, des actions dans 11 sociétés, des avoirs bancaires d'une valeur de 2655 MD. Ce retard dans la prise de décision de confiscation a conduit à la vente par leurs propriétaires de 5 biens immobiliers devant être confisqués d'un montant de 353 mille dinars ; des actions dans 3 sociétés, 13 voitures ainsi que le retrait de liquidités dans des comptes bancaires d'un montant de 240 mille dinars ».⁹¹

En effet, si les mesures administratives ont permis d'initier le processus de récupération des avoirs, leur aboutissement dépend également du traitement judiciaire des affaires et des procédures engagées tant au niveau national qu'international. Il convient dès lors d'examiner le rôle de la justice dans ce processus, ainsi que les modalités selon lesquelles les juridictions tunisiennes ont appréhendé les dossiers liés aux biens mal acquis (chapitre 3).



CHAPITRE

3

LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES AFFAIRES DE CORRUPTION ET DE RECOUVREMENT DES AVOIRS



La CICM, comme expliqué précédemment, est une commission chargée d'enquêter sur les faits de corruption et d'enrichissement illicite liés à l'ancien régime. En décembre 2011, et à l'issue de ses travaux, elle avait transféré 320 dossiers de corruption à la justice.⁹² Aucune communication du ministère de la Justice n'a cependant permis de connaître le sort réservé à ces affaires. Ces dossiers concernaient pour l'essentiel le clan Ben Ali-Trabelsi et ont été traités par un pôle judiciaire financier et économique ad hoc, créé en janvier 2013, sans qu'un texte n'en précise initialement l'organisation et les compétences.

L'examen de ce traitement juridictionnel révèle de nombreuses limites, tant au niveau interne qu'au niveau international. Par conséquent, il convient dans un premier temps, d'analyser les limites du traitement judiciaire interne des affaires de corruption, notamment à travers le fonctionnement du pôle judiciaire économique et financier (première section). Dans un second temps, il sera nécessaire d'examiner les obstacles rencontrés dans le cadre de la coopération judiciaire internationale, tant du point de vue des États requis que des autorités tunisiennes (deuxième section). Enfin, une attention particulière sera portée aux difficultés spécifiques liées à l'exécution des jugements rendus par contumace, qui ont constitué un obstacle majeur à l'aboutissement des procédures de confiscation et de restitution des avoirs (troisième section).

Première section

Les limites du traitement judiciaire interne des affaires de corruption

Dans une étude intitulée « Pouvoir judiciaire et transition politique en Tunisie »⁹³, l'ancien ministre de la Justice, Mohamed Salah Ben Aissa révèle l'absence d'information exhaustive sur le traitement juridictionnel des dossiers de corruption. Il déclare que « le ministère de la Justice (à l'époque) s'est limité à annoncer la mise sur pied d'une structure judiciaire spéciale, le « pôle judiciaire financier et économique » qui sera chargé des dossiers de corruption. Aucun texte juridique n'a été publié sur l'organisation et le fonctionnement dudit pôle. Il semble, toutefois, que cette structure, installée le 15 janvier 2013, se rattache au tribunal de première instance de Tunis (Tunis I). »⁹⁴

Ben Aissa critique également le manque de transparence dans la nomination des juges en

charge de ce pôle : « La création, en dehors de toute procédure transparente, d'une structure ad hoc (le pôle judiciaire financier et économique) pour le traitement du contentieux de la corruption économique et financière et la désignation de ses membres de manière unilatérale par le ministre de la Justice expliquent les réserves formulées par les magistrats sur la démarche suivie par le ministère de la Justice dans la mise en place de cette structure. »⁹⁵ Il conclut que les enjeux politiques, dans un contexte de compétition électorale, ont fortement influencé la place et le rôle attribués à la justice durant cette phase de transition.

Selon le rapport établi en 2017 par l'Expert onusien Juan Pablo Bohoslavsky : « les efforts visant à traduire en justice les personnes soupçonnées d'être responsables de la corruption et des délits financiers sont toujours limités par des capacités limitées à mener des enquêtes complexes et spécialisées et à les poursuivre ». ⁹⁶ Il précise que le pôle judiciaire créé en janvier 2013, en tant qu'unité spécialisée pour mener des enquêtes criminelles et préparer les poursuites à l'encontre des personnes responsables d'actes de corruption et de blanchiment d'argent n'avait pas encore reçu, en mai 2016, les ressources nécessaires pour fonctionner efficacement. Le rapport souligne qu'en mai 2016, 10 juges d'instruction et 5 adjoints au procureur général traitaient plus de 154 affaires de blanchiment d'argent, témoignant ainsi des limites institutionnelles affectant la capacité du système judiciaire à traiter efficacement ces dossiers complexes.⁹⁷

Entre janvier 2013 et mai 2016, seuls 22 dossiers de blanchiment d'argent ont été finalisés par les juges d'instruction au pôle judiciaire financier et économique. Parmi eux, 14 ont été transmis à la Chambre d'accusation de la Cour d'appel : une seule affaire a donné lieu à un jugement définitif⁹⁸ tandis que huit ont abouti à des décisions de non-lieu.⁹⁹

Il faudra attendre décembre 2016 pour qu'un texte définisse clairement les prérogatives de ce pôle, rattaché désormais à la Cour d'appel de Tunis, par la loi organique n° 2016-77 du 6 décembre 2016, relative au Pôle judiciaire économique et financier (PJEF).¹⁰⁰ Ce pôle est « chargé de l'investigation, la poursuite, l'instruction et le jugement en première instance et en appel des infractions économiques et financières complexes » (Art. 1er). Sa saisine relève de la compétence exclusive du Procureur de la République auprès du tribunal de première instance de Tunis. Il comporte une section

judiciaire et une section technique travaillant sous l'autorité des magistrats qu'elle assiste. C'est ce pôle qui a hérité des 320 dossiers de la CICM.

Lorsqu'en juin 2016, le chef du Contentieux de l'État saisit l'IVD¹⁰¹ de 385 dossiers d'arbitrage liés aux crimes financiers de l'ancien clan Ben Ali-Trabelsi, en cours d'examen auprès des juridictions du pôle financier, il s'agit en réalité de ces mêmes 320 dossiers, certains ayant été disjointes (ou divisés) pour devenir 385 affaires distinctes. En pratique, les dossiers n'ont pas été transférés à l'IVD dans leur intégralité, mais uniquement des numéros d'affaires enregistrés auprès du pôle financier, pour lesquels le chef du Contentieux de l'État sollicitait un traitement dans le cadre des procédures d'arbitrage.

Il semble que l'articulation entre les deux institutions de l'État de ces dossiers (Le PJEF et l'IVD) s'est révélée particulièrement ambiguë et illustre les tensions institutionnelles entre la justice pénale ordinaire et les mécanismes prévus par la justice transitionnelle. Selon le rapport final de l'IVD, les magistrats avaient refusé de transmettre les dossiers à l'institution afin qu'elle engage ses procédures d'arbitrage.¹⁰²

Au-delà des limites observées dans le fonctionnement du système judiciaire interne, le traitement des affaires de corruption et de recouvrement des avoirs s'inscrit également dans un cadre transnational, nécessitant une coopération étroite avec les autorités étrangères. Or, cette coopération s'est heurtée à de nombreux obstacles, tant du côté des États sollicités que des autorités tunisiennes elles-mêmes, ce qui appelle une analyse spécifique (deuxième section).

Deuxième section Les obstacles à la coopération judiciaire internationale

La coopération judiciaire internationale constitue un élément central du processus de recouvrement des avoirs, dans la mesure où une part significative des biens concernés se trouve à l'étranger. Toutefois, l'analyse des démarches engagées par les autorités tunisiennes met en évidence de nombreux obstacles ayant entravé l'efficacité de cette coopération. Ces difficultés s'expliquent à la fois par les exigences et les réticences des États requis (1.), ainsi que par les limites propres à l'action des autorités tunisiennes en tant qu'État requérant (2.). Il convient dès lors d'examiner

successivement ces deux dimensions.

1. Les limites de la coopération du côté des États requis

Dans le cadre des commissions rogatoires internationales, plusieurs biens ont été gelés à l'étranger dans le cadre d'affaires ouvertes en Tunisie. Toutefois, le suivi de ces procédures est resté limité. L'efficacité du dépistage, de la confiscation et du recouvrement des avoirs spoliés a été entravée par 1) le manque d'information sur les lois et procédures applicables, 2) les exigences élevées en matière de preuve et 3) un manque de clarté de l'entraide judiciaire.¹⁰³

Au niveau des exigences élevées en matière de preuve, plusieurs États requis soulèvent un manque de confiance dans le système judiciaire de l'État requérant comme facteur limitant la coopération. Comme le rapporte Maíra Martini de « Transparency International » : « De nombreux pays sont réticents à partager des informations ou à ordonner le rapatriement d'avoirs en raison du manque de confiance dans le système d'enquête et le système judiciaire du pays d'origine, par exemple, est-ce que l'information sera utilisée pour punir efficacement le corrompu ou simplement aider la personne politiquement exposée (PPE) à déplacer ses avoirs chaque fois que possible ? »¹⁰⁴

De plus, plusieurs obstacles procéduraux sont également soulevés par les États requis. Parmi ceux-ci figurent notamment l'envoi de documents rédigés en langue arabe ou encore certaines difficultés techniques liées à la formulation des demandes. Comme l'indique Maíra Martini « Certains problèmes de procédure liés à la traduction des requêtes, de l'ordre des demandes et des annexes, ainsi que les variations orthographiques des noms arabes ont été identifiées [...] D'autres défis techniques ont été identifiés comme des motifs courants de refus de l'entraide judiciaire comprenant l'envoi de la demande à la mauvaise autorité, ou le non-respect des principes généraux appliqués à l'entraide judiciaire, tels que la double incrimination (lorsque la demande d'assistance ne sera acceptée que si l'infraction est une infraction dans l'État requérant et dans l'État requis), la réciprocité et la prescription. »¹⁰⁵

S'ajoute à tout cela, l'exigence des États requis des pays demandeurs de jugements définitifs rendus dans le cadre de procès équitables, établissant clairement le lien de causalité entre les biens confisqués et leur

origine illicite, avant d'accepter toute restitution. Or, dans la mesure où la majorité des personnes concernées par les avoirs gelés étaient en fuite, les autorités tunisiennes se trouvaient dans l'impossibilité de produire des jugements rendus en présence des accusés.¹⁰⁶

Si les difficultés rencontrées dans le cadre de la coopération judiciaire internationale s'expliquent en partie par les exigences et les réticences des États requis, elles trouvent également leur origine dans les limites propres à l'action des autorités tunisiennes en tant qu'État requérant.

2. Les limites de l'action du côté des États requérants

Quant aux États requérants, des doutes quant à leur volonté politique sont également soulevés. Martini explique également que « Dans de nombreux cas, en réponse à la pression internationale ou nationale, les pays finissent par soumettre des demandes d'entraide judiciaire internationale, sans avoir l'intention de poursuivre sérieusement les personnes impliquées. Aucune autre mesure n'est prise pour garantir le gel et la confiscation ultérieure des avoirs illégaux... Par exemple, à la suite du gel des avoirs de certaines personnes tunisiennes par la Suisse, le gouvernement tunisien a demandé la levée du gel malgré les preuves que ces personnes avaient des liens avec l'ancien régime. »¹⁰⁷

Les États requérants ont également souligné des obstacles liés au secret bancaire, qui limite l'accès aux informations nécessaires à l'identification des comptes bancaires et aux biens immobiliers détenus par des dirigeants corrompus ou leurs associés, surtout par rapport aux sociétés susceptibles d'être utilisées comme structures écrans pour dissimuler des avoirs d'origine illicite.¹⁰⁸

Dans ce contexte, le procureur général à la direction des affaires pénales auprès du ministère de la Justice, chargé du dossier des biens mal acquis, avait annoncé que 88 commissions rogatoires internationales ont été lancées dans 37 pays, tout en reconnaissant les difficultés procédurales rencontrées par la Tunisie, et les résultats limités obtenus.¹⁰⁹

A la suite de ces démarches, plusieurs procédures judiciaires ont été ouvertes à l'étranger. Toutefois, ces procédures ont peu progressé. Les mesures de gel et les saisies judiciaires n'ont abouti à aucune restitution effective, à l'exception de la procédure engagée au

Liban, qui avait donné lieu à un jugement de la Cour d'appel de Beyrouth et permis la restitution des avoirs de Leila Ben Ali détenus sur un compte bancaire ouvert dans la capitale libanaise.¹¹⁰

En France, l'enquête pour « recel de détournement de fonds publics », ouverte en 2011 à Paris, est restée longtemps en cours sans aboutir à une restitution effective des avoirs.¹¹¹ Une enquête des Décodeurs du journal Le Monde indique que plusieurs biens immobiliers et comptes bancaires liés à l'entourage de l'ancien régime ont été identifiés, et que parmi les biens identifiés figurent notamment des appartements de luxe à Paris ainsi que des propriétés immobilières acquises par l'intermédiaire de structures juridiques destinées à dissimuler l'identité des bénéficiaires effectifs. Les éléments transmis aux autorités tunisiennes n'ont pas donné lieu à un suivi judiciaire suffisant.¹¹²

Malgré les efforts déployés dans le cadre de la coopération judiciaire internationale, l'aboutissement des procédures de recouvrement des avoirs dépend également de la capacité des autorités judiciaires tunisiennes à produire des décisions exécutoires répondant aux exigences des États étrangers. Or, la question des jugements rendus par contumace constitue, à cet égard, une difficulté majeure qui a affecté l'efficacité de ces procédures (troisième section).

Troisième section

Les difficultés d'exécution des jugements rendus par contumace

Un jugement par contumace ou jugement par défaut, est un jugement rendu par un tribunal contre une personne qui n'est pas présente au procès. L'article 175 du code de procédure pénale le prévoit et dispose que « Faute par le prévenu touché personnellement de comparaître à la date qui lui est fixée, le tribunal passe outre et rend une décision qui est réputée contradictoire. Si le prévenu non comparant a été régulièrement cité, quoique non touché personnellement, il est jugé par défaut... L'opposition au jugement par défaut est faite par l'opposant en personne ou son représentant, au greffe du tribunal qui a rendu la décision dans les dix jours de la signification de ce jugement. Si l'opposant demeure hors du territoire de la République, le délai est porté à trente jours. » L'article 176 dispose que

« si la signification n'a pas été faite à la personne ou s'il ne résulte pas des actes d'exécution du jugement que le prévenu en a eu connaissance, l'opposition est recevable jusqu'à l'expiration des délais de prescription de la peine. ».

Plusieurs membres de l'ancien régime ont été condamnés par contumace après la révolution. En 2012, Ben Ali et son épouse ont été condamnés, par contumace, à la prison à vie pour « incitation à la violence et au meurtre ainsi que pour vol à grande échelle ». ¹¹³

Cependant, ces jugements par défaut n'ont pas été notifiés aux personnes condamnées, alors même que la notification constitue une étape essentielle pour rendre ces décisions définitives et permettre leur exécution. En l'absence de notification, les jugements demeurent juridiquement fragiles et ne produisent pas pleinement leurs effets, notamment en matière de confiscation ou d'entraide judiciaire internationale.

En 2018, une délégation officielle du ministère de la Justice s'est rendue en Suisse et a rencontré ses homologues. Elle s'était engagée à fournir des jugements respectant ces conditions. Malgré ces indications, les autorités tunisiennes n'ont pas transmis les décisions requises dans les délais. ¹¹⁴

Ainsi, l'analyse du traitement judiciaire des affaires de corruption et de recouvrement des avoirs met en évidence des limites importantes, tant au niveau interne qu'international, qui ont entravé l'aboutissement des procédures engagées. Toutefois, malgré ces difficultés, les autorités tunisiennes ont progressivement pris le contrôle d'un nombre de biens confisqués. Dès lors, au-delà des enjeux liés à leur identification et à leur récupération, se pose la question de leur gestion et de leur cession. Il convient ainsi d'examiner les mécanismes mis en place par l'État tunisien pour organiser l'administration, la valorisation (ou non) et la cession de ces biens (chapitre 4).



CHAPITRE

4

PROCESSUS DE GESTION ET CESSION DES BIENS CONFISQUÉS



Afin d'organiser la cession des biens et entreprises confisqués à la suite de la révolution de 2011 dans les meilleurs délais et d'aplanir les difficultés procédurales, les autorités tunisiennes ont mis en place un dispositif spécifique de gestion de ces actifs.

Dans ce sens, la Commission nationale de gestion a conclu des conventions de gestion pour le compte de l'Etat avec plusieurs sociétés spécialisées, selon les domaines d'activités, chargées d'assurer la cession des différents types de biens selon leur nature.¹¹⁵

Trois conventions principales ont été établies :¹¹⁶

Société Cruise tours : convention de gestion relative à la cession des voitures, des véhicules et des embarcations confisqués.

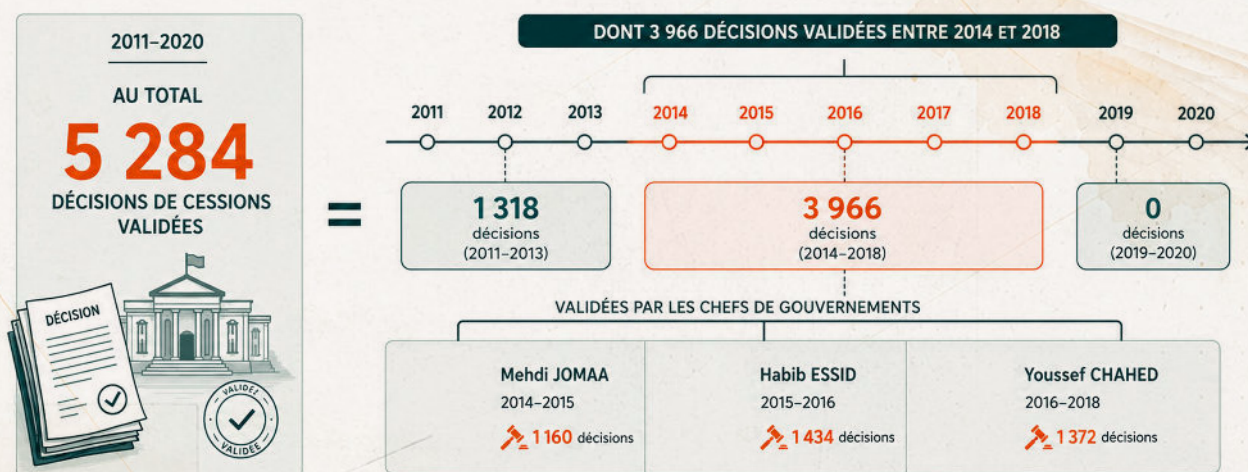
Société Gammarth immobilière : Convention de gestion relative à la cession des biens immeubles, des fonds de commerce et du mobilier confisqués.

Société El Karama holding : Convention de gestion relative à la cession des participations confisquées dans le capital des sociétés.

S'agissant du portefeuille des valeurs mobilières confisquées, la Commission nationale de gestion a opté pour une démarche consistant à centraliser l'essentiel de ces valeurs auprès de l'intermédiaire en bourse BNA capitaux, auquel ont été confiées les opérations de cession.¹¹⁷ Au total, ces opérations ont été validées par 5284 décisions de cession prises entre 2011 et 2020 dont 3966 prises entre 2014 et 2018 et validées par les chefs de gouvernement Mehdi Jomaa, Habib Essid et Youssef Chahed.¹¹⁸

DÉCISIONS DE CESSIONS VALIDÉES (2011-2020)

Au total, 5 284 décisions entre 2011 et 2020



Sur les 5 284 décisions de cessions validées entre 2011 et 2020, 3 966 décisions, soit 75 %, ont été validées entre 2014 et 2018 par trois chefs de gouvernements successifs.

Dans ce cadre, il convient d'examiner, en premier temps, les défaillances observées dans la gestion des entreprises confisquées (première section), pour ensuite analyser les modalités de leur cession, en particulier à travers le rôle joué par El Karama Holding et les critiques relatives au bradage des actifs (deuxième section). Ensuite, il est pertinent d'aborder les dysfonctionnements structurels mis en évidence par la Cour des comptes dans la gestion des biens confisqués (troisième section). Enfin, nous analyserons les défaillances du Contentieux de l'État dans la défense des intérêts de l'État, notamment dans les procédures judiciaires et arbitrales (quatrième section).

Première section Des défaillances dans la gestion des entreprises confisquées

Au-delà des structures institutionnelles chargées de superviser la confiscation comme évoqué précédemment, la gestion concrète des biens et avoirs confisqués a été confiée, à titre temporaire, à des administrateurs judiciaires et à des mandataires de justice. Selon le ministère des Finances, « des administrateurs judiciaires et des mandataires de justice ont été désignés pour gérer ces biens sous la supervision et le contrôle judiciaire afin de permettre aux autorités concernées de prendre les décisions et

les mesures nécessaires permettant la prise en charge de ces biens. »¹¹⁹

Cependant, dans la pratique, les sociétés confisquées ont été traitées presque comme des entreprises en difficulté ou en liquidation. En effet, la Cour des comptes relève que « bien qu'il soit indiqué dans les dispositions relatives à la nomination des administrateurs judiciaires que cette nomination est faite à titre temporaire jusqu'à l'expiration de l'obligation, un nombre important d'entreprises confisquées (171 sociétés) sont restées sous administration judiciaire pendant une période d'environ cinq ans à compter de la date de confiscation. La mission de l'administrateur judiciaire s'est limitée à la gestion des affaires courantes et à l'exécution des opérations comptables et fiscales excluant la possibilité d'intervention pour mettre en place des stratégies de développement, ce qui n'est pas compatible avec les exigences de bonne gestion de ces entreprises »¹²⁰

Le maintien des entreprises confisquées sous ce régime pendant plus de cinq ans a entraîné une détérioration de leurs performances : « Ce fut le cas pour 24 sociétés qui sont passées de résultats bénéficiaires de 5 millions de dinars à des pertes de 6 millions de dinars [...] De nombreuses sociétés sous administration judiciaire ne disposent pas de données comptables. A titre d'exemple 30 sociétés n'ont pas produit de rapports de leurs États financiers entre 2011 et 2014. Cette situation a entravé la cession de ces entreprises qui exige l'existence d'États financiers approuvés par un commissaire aux comptes ».¹²¹

Cette dégradation peut également s'expliquer par l'absence d'une stratégie claire de gestion et de valorisation des biens confisqués. Marcia Rodriguez a attiré l'attention sur cet enjeu, en soulignant l'importance pour les autorités chargées de conserver ces biens de veiller à leur bonne maintenance et à leur valorisation économique afin d'éviter leur dépréciation. Une gestion efficace permet que ces avoirs confisqués soient utilisés au profit des budgets nationaux, « pour indemniser les victimes ou être réaffectées à des causes sociales ».¹²²

Certaines entreprises confisquées avaient pourtant préservé leurs gestionnaires ou conseils d'administration, leur offrant en principe une plus grande marge de manœuvre dans leur gestion. Toutefois, la cour des compte relève que, malgré cette souplesse, « les sociétés dirigées par des gestionnaires ou des conseils d'administration ont également subi

une détérioration de leur situation financière ».

L'examen d'un échantillon de 52 sociétés a ainsi permis de constater, selon les États financiers déposés auprès de la direction des impôts, une baisse des résultats passés de 99 millions de dinars en 2010 à 38 millions de dinars en 2015. Cette dégradation s'est accompagnée d'un endettement significatif, qui a conduit l'État à injecter des subventions sous forme d'« avances » afin de soutenir certaines sociétés ou à les placer sous régime de redressement judiciaire. Malgré l'injection de près de 5 millions de dinars par la Caisse de confiscation, la situation économique de certaines entreprises (comme la Sotudéf et Bricorama) ne s'est pas améliorée et celles-ci ont finalement été soumises à un redressement judiciaire.¹²³

La gestion de la société confisquée « Carthage Cement » constitue à cet égard un exemple révélateur. Radhi Meddeb, son président du conseil d'administration, déclare dans une interview que « Les acteurs privés ne peuvent pas attendre éternellement que les politiques se décident. Heidelberg a dû décider d'investir ailleurs. Cela fait sept ans que ces sociétés confisquées ne sont « qu'administrées ». Leurs résultats se dégradent ».¹²⁴ Radhi Meddeb démissionnera en 2016, invoquant « l'impossibilité de prendre des décisions stratégiques pour Carthage Cement, [comme] réduire le personnel ou investir pour la création d'un accès direct au port et au chemin de fer. »¹²⁵ En pratique, les administrateurs judiciaires se limitaient le plus souvent à assurer la gestion courante, notamment le paiement des fournisseurs et des salariés, sans mettre en œuvre de véritable stratégie de développement des entreprises.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève également des irrégularités dans les procédures de cession. Les opérations réalisées ont été entachées de plusieurs défaillances, notamment le non-respect des procédures applicables aux cessions de sociétés ou de biens immobiliers et mobiliers, ainsi que le non-respect des règles de concurrence lors du lancement des appels d'offres. « Outre le manque d'exactitude des résultats de l'évaluation qui sont adoptés tel que les prix de référence lors de la cession, plusieurs failles ont été identifiées, principalement dans le non-respect de la méthodologie de sélection ainsi que l'augmentation des tarifs des services en dehors du cadre de la concurrence ainsi que le tri des offres financières ne couvrant pas les mêmes services. »¹²⁶

Enfin, ces difficultés de gestion continuent

d'alimenter les préoccupations des autorités publiques. En juin 2023, la ministre des Finances a annoncé devant le parlement qu'une mission d'audit était en cours dans le cadre du contrôle général des finances et que ses premiers résultats avaient conduit à une vague de limogeages parmi les dirigeants des entreprises confisquées ainsi que parmi les administrateurs judiciaires.¹²⁷

Les défaillances observées dans la gestion des entreprises confisquées ont eu des répercussions directes sur leur valorisation et, par conséquent, sur les conditions dans lesquelles leur cession a été envisagée. Dans ce contexte, la politique de privatisation rapide mise en œuvre par les autorités tunisiennes, notamment à travers El Karama Holding, soulève des interrogations quant à la préservation des intérêts économiques de l'État (deuxième section).

Deuxième section

De la privatisation rapide des entreprises confisquées aux soupçons de bradage : le cas de « El Karama Holding »

Lors d'une conférence de presse tenue au siège de la Commission de confiscation le 16 août 2011, le Président de la commission de confiscation, a annoncé la confiscation de « Princess Holding ».¹²⁸ Celle-ci deviendra effective en 2012 et changera de nom, devenant « El Karama holding ».

Ancienne propriété de Sakhr El Materi, cette holding regroupait 32 sociétés actives dans sept grands secteurs : le commerce automobile (VW, Audi, Porsche, Seat, Kia), l'immobilier, le tourisme de croisière, la finance (Zitouna Banque) les médias (Dar Essabah, radio Zitouna), les télécommunications (Tunisiana, devenue Ooredoo) et l'agriculture.¹²⁹

En 2012, cette holding a été chargée de la cession de toutes les sociétés confisquées. En 2013, El Karama Holding acquiert ainsi auprès de l'État 22 sociétés ou groupes de sociétés confisquées, parmi lesquelles Tunisiana, Orange, Zitouna Banque, GAT Assurances, Nouvelair, Carthage Cement, Tunisie Sucre, Alpha Ford, Alpha Hyundai, en vue de leur cession au secteur privé.

En quelques mois, les cessions ont été finalisées et les fleurons de l'ancien clan Ben Ali ont été transférés

à des opérateurs privés, alors même qu'il aurait été possible d'envisager leur redressement préalable afin qu'ils retrouvent leur valeur et contribuent à la relance économique du pays. Il faut toutefois reconnaître que ces entreprises étaient lourdement endettées et que, sous Ben Ali, elles avaient bénéficié de nombreux passe-droits, notamment le non-paiement des redevances fiscales et sociales ou encore l'accès à des crédits bancaires sans garanties.¹³⁰

Quatre directeurs se sont succédé à la tête de cette holding. Ahmed Abdelkefi a assumé bénévolement la présidence du conseil d'administration, tandis que Mohamed Ali Chekir (2012), Mohamed Bichiou (2014),¹³¹ Abdelkader Zgolli (2015)¹³² puis Adel Grar (2017)¹³³ ont occupé les fonctions de directeurs généraux.

La question se pose alors de savoir si ces dirigeants ont préparé au mieux les entreprises à céder au secteur privé et usé de toute la diligence nécessaire pour qu'elles soient vendues à un prix juste. Outre les dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes dans sa mission d'audit de 2016, il semble au contraire, que les difficultés dans lesquelles ces entreprises ont été enfoncées par négligence (incompétence des gestionnaires nommés) ou irresponsabilité (notamment le déni d'accès aux crédits bancaires), ainsi que la précipitation des décisions de cession aient conduit à leur bradage.

El Karama Holding a procédé, au cours de l'exercice 2012, aux cessions suivantes : 60% de la société Ennakl Automobiles, 66% de la société City Cars et 15% de la société Tunisiana. En 2013, elle a procédé à la cession de 65.9% de la société Stafim Peugeot par introduction en bourse.¹³⁴

Il convient de noter que les acquéreurs de ces sociétés étaient, pour la plupart, d'anciens partenaires du clan Ben Ali-Trabelsi :

La participation de l'État dans la société Ennakl (60 % du capital) a été revendue en novembre 2012 au consortium Poulina-Parenin – Amen Bank pour 231 millions de dinars ;¹³⁵

La participation de l'État (dans City Cars 66,70 % du capital) a été revendue en décembre au consortium Bouchamaoui-Chabchoub pour 114 millions de dinars ;¹³⁶

La participation de l'État dans la société Stafim Peugeot (65,98% du capital) a été cédée au groupe Khechine pour 166 millions de dinars ;¹³⁷

Les participations publiques dans le capital de l'École internationale de Carthage ont été cédées au groupe Tamarzist (consortium Meninx-Swicorp) pour 66,6 millions de dinars ;¹³⁸

L'opérateur téléphonique Tunisiana ainsi que la banque Zitouna et Zitouna Takaful (assurances) sont tombés dans l'escarcelle des partenaires qataris, Qtel¹³⁹ et Majda, anciens partenaires du clan déchu.¹⁴⁰

S'agissant des appels d'offres, la Cour des comptes, a relevé plusieurs manquements aux procédures : « Les travaux de contrôle relatifs à la réalisation des appels d'offres ont révélé des observations liées au manque de fourniture de données, à l'inexactitude des résultats d'évaluation et au paiement des intérêts bancaires sans vérification de la méthode de calcul. » Elle ajoute que « les procédures d'appel d'offres avaient été initiées sans que tous les documents ne soient disponibles. L'information légale, qui comprend des informations et des données actualisées et définitives sur l'entreprise objet de cession, ne figurait pas au dossier, comme cela a été noté dans le dossier de cession de l'entreprise Ennakl, dont les participants n'ont pas reçu de copie de la dernière annexe au contrat de représentation conclu le 22 décembre 2009 entre l'entreprise et l'usine française... Il s'est avéré que cette annexe contenait des clauses financières nouvelles ... et a constitué l'une des principales raisons qui ont conduit à la baisse de valeur des offres financières par rapport au résultat de l'évaluation. »¹⁴¹

Des conflits d'intérêts¹⁴² ont également entaché certaines cessions : « Il est indiqué dans le cadre de l'appel d'offres international pour la cession de 23,96 % du capital de la « Société Tunisienne du Sucre » que l'on s'est basé sur un business plan qui avait été préparé par la société dans laquelle l'unique participant à l'appel d'offres détient 66% de son capital. Cela constitue un conflit d'intérêts et peut présenter des risques pour la transparence et la crédibilité des données incluses dans le business plan »¹⁴³

Le 31 décembre 2018, l'IVD a transmis à la chambre spécialisée en justice transitionnelle auprès du tribunal de première instance de Tunis une décision de renvoi impliquant El Karama Holding et la Commission de confiscation pour « dilapidation des fonds publics, et abus dans les contrats de cession ayant porté préjudice aux intérêts de l'État. » Cette affaire est toujours en cours d'examen devant la Chambre spécialisée en justice transitionnelle près le tribunal de Tunis.

Au-delà des critiques spécifiques liées aux modalités de cession de certaines entreprises, les irrégularités observées s'inscrivent dans un cadre plus large de dysfonctionnements affectant l'ensemble du processus de gestion des biens confisqués. Ces défaillances ont été mises en évidence de manière systématique par la Cour des comptes (troisième section).

Troisième section

Les dysfonctionnements dans la gestion des biens confisqués révélés par la Cour des comptes

La Cour des comptes, tout en reconnaissant le manque de moyens humains, relève de nombreuses défaillances dans la gestion des biens confisqués, notamment:¹⁴⁴

1. Défaut d'actes de confiscation

Procédures de confiscation non achevées pour l'ensemble des biens soumis à confiscation, avec des retards ayant entraîné, dans certains cas, des transferts illégaux de biens ;

Procédures de confiscation non accomplies pour 27 titres fonciers, 2 fonds de commerce (100 mille dinars), 4 voitures et 12 biens immobiliers (6 millions de dinars), alors même que la Commission disposait d'une liste précise de ces biens ;

Absence de confiscation des actions dans 11 sociétés et comptes bancaires d'une valeur de 2655 millions de dinars ;

Retard dans la prise de décision ayant permis aux personnes concernées par la confiscation, de vendre certains biens confisqués, notamment des biens immobiliers, 5 voitures, ainsi que des actions et parts sociales de deux sociétés ;

2. Non-respect des procédures

Non-respect du manuel relatif aux procédures de cession, avec des abus en matière d'évaluation et de régularisation foncière, ayant bloqué certaines cessions ou entraîné une dépréciation des biens.

Absence de démarches administratives et judiciaires

préalables non effectuées (levée d'hypothèques) nécessaires au transfert des biens immobiliers et meubles et droits confisqués au profit de l'État. La Commission de confiscation a ainsi transmis les dossiers de 93 entreprises sur un échantillon de 136 entreprises concernées, à la Commission de cession sans accomplir les formalités de publicité et d'enregistrement.

3. Absence de données relatives aux biens

Absence de données sur la gestion des biens immobiliers placés sous séquestre.

Absence de données d'évaluation concernant 541 biens immobiliers, 142 voitures et 18 yachts, compromettant la préservation et l'entretien de ces biens placés sous administration judiciaire.

4. Droits de l'État non versés

Faiblesse du recouvrement des droits de l'État au titre des bénéficiaires, de sorte qu'une somme de 700 millions dinars perçus à ce titre n'a pas été reversée à l'État. Les droits de l'État au titre de l'exploitation des fermes agricoles n'ont pas davantage été recouverts ;

Défaut de transfert par certaines banques (UIB, BT, ATB, STB) des avoirs confisqués. En effet, des fonds d'un montant de 41,141 millions de dinars n'ont pas été transférés aux comptes de confiscation. Le montant des avoirs bancaires effectivement transférés s'élève à 36,540 millions de dinars, soit 71,12% des fonds concernés par le transfert.

Retenues bancaires injustifiées : deux banques ont déduit des fonds confisqués des montants s'élevant à 13,31 millions de dinars pour provisionner des crédits et activer des garanties financières, en violation des dispositions de l'arrêté de confiscation.

5. Dévalorisation des biens confisqués

Défaut de maintenance ayant entraîné la dévalorisation des biens : 17 biens immobiliers ont été vandalisés, 3 villas pillées et certains biens squattés ou exploités par des tiers (8 biens immobiliers d'une valeur de 1,4 millions de dinars) ;

46 appartements et villas sont restés vacants de 2011 à 2015 ; il en est de même pour 20 terrains agricoles dont l'État n'a perçu aucune recette ;

La valeur de certaines voitures a diminué de 768 mille dinars faute d'entretien, ce qui a entraîné pour l'État des dépenses de 300 mille dinars en 2015 pour leur remise en État ;

Baisse de la valeur d'un certain nombre de voitures confisquées et hébergées dans des espaces non protégés. En 2012, 5 voitures de luxe ont été vendues pour seulement 135 000 dinars.

6. Dettes cumulées

La faiblesse des résultats de cession a généré des dettes de l'ordre de 809,3 millions de dinars, contre des revenus de 1 395 millions de dinars.

La faible rentabilité de l'exposition des biens de Ben Ali a coûté à l'État 1 830 millions de dinars, alors que les revenus de cette exposition n'ont couvert que 40% des dépenses.

Si les dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes mettent en lumière des insuffisances importantes dans la gestion administrative et financière des biens confisqués, ils ne sauraient être pleinement compris sans examiner également le rôle des institutions chargées de défendre les intérêts de l'État dans les contentieux liés à ces biens. À cet égard, l'action du Contentieux de l'État apparaît déterminante (quatrième section).

Quatrième section : La défaillance du Contentieux de l'État dans la défense des intérêts de l'État

La gestion des biens confisqués ne dépendait pas uniquement des mécanismes administratifs et économiques mis en place par l'État. Elle reposait également sur la capacité des institutions juridiques à défendre les intérêts de l'État dans les procédures judiciaires et arbitrales. À cet égard, le rôle du Contentieux de l'État apparaît déterminant.

La Commission chargée de la gestion des biens confisqués, instituée auprès de la Banque centrale de Tunisie, a été dissoute en 2015. Le suivi des dossiers a alors été confié au Contentieux de l'État. En effet, cette institution est restée sans chef entre juin 2016 et février 2018, à l'exception d'un intermédiaire de trois mois assuré par le juge Lazhar Jouili, limogé peu après sa nomination en décembre 2017. En pratique,

l'institution était dirigée directement par le secrétaire d'État aux Domaines de l'État, Mabrouk Korchid, promu ministre lors du remaniement de septembre 2017 et qui était chargé du dossier des biens confisqués.

Selon le site du ministère des Finances, 2579 décisions de confiscation ont été prises entre 2016 et 2018, sur un total de 5284 décisions adoptées entre 2011 et 2020, soit 49 % de l'ensemble des décisions.¹⁴⁵

Cette absence de chef du Contentieux de l'État a également affecté les mécanismes de restitution des biens mal acquis mis en place dans le cadre de la justice transitionnelle. En effet, dans le cadre de la loi n°2013-53 relative à l'instauration de la justice transitionnelle, l'IVD était également compétente pour traiter les dossiers de corruption financière à travers un mécanisme d'arbitrage et de conciliation visant la restitution des biens mal acquis au profit de l'État. Dans ce cadre, le Contentieux de l'État représentait l'État tunisien dans les procédures d'arbitrage engagées devant l'Instance.

Or durant la période où l'institution était dépourvue de direction effective, lorsque la commission d'arbitrage de l'IVD avait convoqué le Contentieux de l'État pour donner suite aux demandes d'arbitrage introduites par celui-ci dans le cadre du recouvrement des biens mal acquis, le représentant du Secrétaire d'État se contentait de demander le report des audiences.

Ces audiences ont ainsi été reportées à 900 reprises d'après le rapport final de l'IVD,¹⁴⁶ dans ce qui apparaît comme une volonté manifeste d'entraver le processus d'arbitrage devant l'instance en charge de la justice transitionnelle. Cette obstruction a eu pour conséquence d'empêcher la révélation de la vérité sur les mécanismes de corruption de l'ancien régime, alors même que le processus d'arbitrage visait à proposer des recommandations destinées à réformer les institutions et à prémunir l'État contre la corruption. L'IVD n'a ainsi pu conclure que 8 décisions d'arbitrage liées à la corruption de l'entourage de Ben Ali sur les 685 plaintes déposées par le Contentieux de l'État.

Un « Rapport d'évaluation des risques dans la gestion des domaines de l'État et les affaires foncières de la Tunisie »¹⁴⁷ publié en mars 2014 à la suite d'une mission d'experts du Conseil de l'Europe, relève également plusieurs dysfonctionnements importants :

Des problèmes concernant les registres et la fixation des propriétés foncières, l'exécution par les bénéficiaires de transferts de biens domaniaux de

leurs obligations contractuelles et légales ainsi que les procédures d'estimation du prix des biens immeubles de l'État (p2) ;

Le poids excessif du ministre dans les décisions relatives aux biens domaniaux (p7) ;

Le manque d'indépendance et de moyens des conseillers juristes (p15) ;

La persistance de pratiques administratives favorisant les rentes illicites (p1).

Ces constats rejoignent ceux formulés par Lazhar Jouili dans une lettre¹⁴⁸ adressée en 2017 au Président de la République à l'époque, Béji Caied Essebsi, dans laquelle il dénonçait « l'incapacité de cette institution en l'État actuel, à défendre les droits de l'État et ses intérêts de manière optimale. »¹⁴⁹ pointant le manque « d'indépendance »¹⁵⁰ nécessaire, « l'absence de volonté politique » et « un dysfonctionnement institutionnel ».¹⁵¹

Lors d'une conférence de presse tenue le 9 mai 2017 Jouili dénonçait également l'instrumentalisation politique du Contentieux de l'État estimant que le soumettre « à la logique des calculs politiques revient à faire avorter le processus de redevabilité et à perturber la bonne gouvernance des biens confisqués dans le but de préserver les intérêts des anciens lobbies ». ¹⁵²

Les défaillances du Contentieux de l'État apparaissent également dans la gestion des contentieux internationaux liés aux affaires de corruption. L'affaire des pots de vins de Alstom en constitue une illustration.

Slim Chiboub, gendre de Ben Ali, avait introduit auprès de l'IVD une demande d'arbitrage qui avait été acceptée par le Contentieux de l'État.¹⁵³ En mai 2018, l'IVD a rendu une sentence arbitrale condamnant Chiboub à verser à l'État une somme globale de 307,112 millions de dinars¹⁵⁴ au titre de préjudices matériel et moral à l'État résultant de diverses infractions de corruption.

Cette sentence n'a toutefois pas pu être exécutée à cause d'un recours pour annulation – considéré comme illégal au regard de l'article 50 de la loi 2013-53 organisant la justice transitionnelle – introduit par le Chef du contentieux de l'État auprès de la Cour d'Appel de Tunis, celle-ci a finalement rejeté ce recours, mais entre temps l'État avait été privé de ces ressources.

Par ailleurs, la multinationale française Alstom, reconnue coupable d'avoir versé des pots-de-vin entre 2004 et 2006 à un conseiller de Belhassen Trabelsi, le neveu de l'ancien président tunisien Zine El-Abidine Ben Ali s'est également fait condamner à payer une amende de 17,5 millions d'euros (60 millions de dinars approximativement) par la justice britannique en 2019 pour des faits de corruption liés à des marchés publics en Tunisie.¹⁵⁵ Toutefois, le Contentieux de l'État ne s'est pas constitué partie civile dans cette procédure, ce qui a privé l'État tunisien de la possibilité de réclamer une réparation financière du préjudice subi.

L'analyse des mécanismes de gestion et de cession des biens confisqués a mis en évidence de nombreuses défaillances institutionnelles, ainsi que des choix économiques ayant, dans certains cas,

conduit à une cession rapide et contestée de ces actifs. Toutefois, ces dynamiques ne peuvent être pleinement comprises sans être replacées dans leur contexte politico-économique. En effet, loin de constituer un simple processus technique, la gestion des biens confisqués s'est inscrite dans des rapports de pouvoir où se croisent intérêts économiques et logiques politiques.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire d'examiner la manière dont certaines élites économiques ont pu tirer profit de ce processus et, plus largement, comment la transition post-révolutionnaire a contribué à reconfigurer, sans nécessairement les rompre, les liens entre pouvoir économique et pouvoir politique (chapitre 5).



CHAPITRE

5

COLLISION ENTRE POLITIQUE ET ÉCONOMIE ; LE RETOUR DES ÉLITES ÉCONOMIQUES



Comme démontré précédemment, notamment à propos de la cession des entreprises confisquées, le clan au pouvoir ne constituait pas un système isolé mais s'inscrivait dans un réseau de partenaires économiques. Au lendemain de la Révolution, plusieurs d'entre eux ont ainsi pu récupérer certaines entreprises confisquées.

Comme le souligne Bilel Kchouk, dans une étude consacrée aux anciennes élites économiques et au changement de régime en Tunisie, « ces puissants industriels ont également accaparé les circuits et avantages qui leur étaient associés, procédant ainsi à la relative fermeture du marché ».¹⁵⁶ Il ajoute que « Les biens saisis aux Trabelsi doivent rapidement trouver preneurs. Dans cette course aux reprises, ce sont nécessairement les acteurs les mieux placés, en termes de réseaux et d'accès privilégié à l'information et dont l'assise économique, en termes de capacité de relance et de fonds d'investissement est la plus certaine. Par conséquent, les mêmes grands patrons ont rapidement réussi à sécuriser et renforcer leurs acquis et parts de marché, entre autres grâce à leur substitution à leurs anciens associés du clan présidentiel. Le changement de régime a ainsi été, surtout économiquement, largement bénéfique aux puissants entrepreneurs ayant prospéré sous le régime de BenAli. ».¹⁵⁷

Dans son étude, il met en évidence un phénomène de conversion du « capital économique en capital politique ». Comme le relève l'ancien gouverneur de la Banque centrale, Chedly Ayari, certains hommes d'affaires ont vu leurs biens confisqués avant de les récupérer par la suite, tandis que les mesures prises à leur encontre se limitaient souvent à des interdictions de voyages temporaires.¹⁵⁸

Plusieurs indices témoignent de l'influence persistante de certains acteurs économiques au sein des institutions chargées de la gestion des biens confisqués. Ainsi, des personnalités issues du secteur financier privé ont occupé des fonctions clés à la tête des structures en charge de ces actifs, avant d'intégrer d'autres instances publiques impliquées dans la gestion des fonds issus de la confiscation. Ces trajectoires illustrent une collusion entre sphère privée et institutions publiques, soulevant des interrogations quant à l'indépendance et à la gouvernance de ces mécanismes.¹⁵⁹

L'analyse du rôle des élites économiques dans le processus post-révolutionnaire met en évidence la persistance de logiques d'influence et de recomposition des réseaux de pouvoir qui existaient au sein de l'ancien régime. Elle révèle également le faible impact du processus de justice transitionnelle, qui a été entravé dans sa prévention de la reproduction de ces dynamiques structurelles. Il convient dès lors d'examiner les différents dispositifs de « conciliation » mis en place par le nouveau pouvoir en Tunisie, comme processus alternatif à la justice transitionnelle (chapitre 6).

CHAPITRE

6

PROCESSUS DE CONCILIATION



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,¹⁶⁰ l'IVD a traité la question des biens mal acquis et des crimes de corruption à travers deux mécanismes :

- ▶ L'investigation sur les violations et le transfert d'actes d'accusation aux chambres spécialisées en justice transitionnelle.
- ▶ L'arbitrage de la conciliation prévue dans les articles 45-50 de la loi.

La loi confère à l'IVD un mandat spécifique consistant à révéler la vérité et de déterminer les responsabilités afin de démanteler le système despotique et de corruption (Art.4, 39 et 43) ainsi qu'à proposer « les recommandations et les propositions relatives aux réformes politiques, administratives, économiques et autres réformes qu'elle juge appropriées pour éviter le retour à la répression, à la dictature, à la violation des droits de l'Homme et à la mauvaise gestion des deniers publics» (Art. 67).

Durant tout le processus au cours duquel la Commission d'investigation et la Commission d'arbitrage au sein de l'IVD poursuivaient leurs travaux conformément à la loi, l'exécutif multipliait les initiatives de « réconciliation » amnistiantes à contre-courant du processus de justice transitionnelle, dans une tentative de contourner ce dernier, en mettant en place des mécanismes parallèles.

Dans ce cadre, il convient d'analyser, dans un premier temps, les tentatives de réconciliation développées en marge du processus de justice transitionnelle (première section). Dans un second temps, nous aborderons le mécanisme d'arbitrage mis en place par l'IVD (deuxième section), et enfin, nous examinerons l'émergence d'un nouveau dispositif de conciliation pénale et les critiques qu'il suscite (troisième section).

Première section : Justice transitionnelle à contre-courant des processus de réconciliation

La question de la « réconciliation » est revenue de manière récurrente dans le discours officiel et dans les initiatives gouvernementales, comme une politique visant à contrecarrer le processus de justice transitionnelle qui avait engagé une dynamique de redevabilité judiciaire.

Ainsi, à l'occasion de la commémoration du 59ème

anniversaire de la fête de l'Indépendance, le 20 mars 2015, le Président de la République tunisienne (à l'époque) Beji Caid Essebsi, annonce officiellement son projet de loi d'amnistie et de réconciliation nationale.¹⁶¹ Quelques mois plus tard, le 14 juillet 2015, un projet de loi organique, comprenant des mesures spéciales de réconciliation dans les domaines économique et financier est présenté au Conseil des ministres.

L'IVD avait alors pris l'initiative de demander l'avis de la Commission de Venise sur ce projet de loi. Celle-ci avait rendu un avis défavorable sur le projet estimant que les « procédures prévues dans le projet de loi de réconciliation économique ne sont pas susceptibles d'aider à la recherche de la vérité ni de permettre la réalisation de la réconciliation ou la réforme institutionnelle (point 46) ».¹⁶²

Plusieurs partis politiques et surtout la société civile – particulièrement la campagne « Manich Masmah (Pas de pardon) »¹⁶³ - se sont vigoureusement opposés à une réconciliation qui se ferait en dehors du cadre de la loi sur la justice transitionnelle. A la suite de ces mobilisations, le projet a été mis en veilleuse.

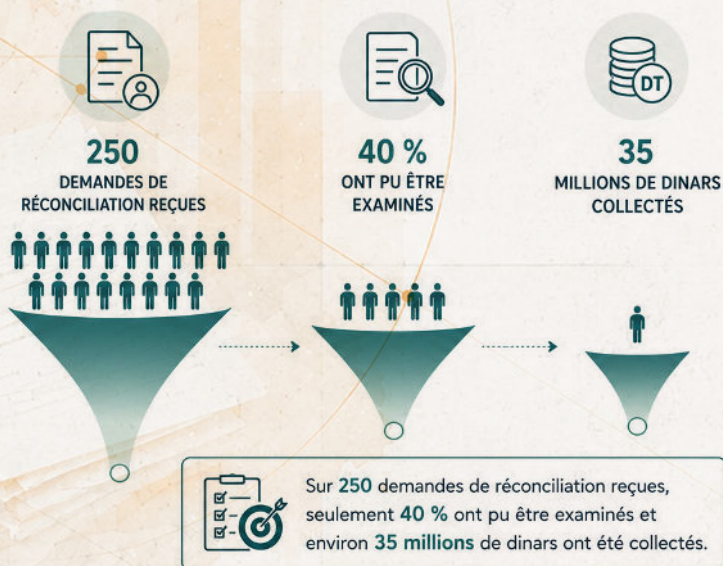
Deux ans plus tard, le 13 septembre 2017, une loi sur la « réconciliation administrative » est adoptée par l'Assemblée des représentants du peuple. Le 19 septembre, le Conseil de l'IVD critique l'adoption de cette loi dans un communiqué affirmant que : « La réconciliation n'implique pas l'impunité ni que des comptes ne soient pas demandés aux responsables des atteintes graves aux droits de l'Homme... La réconciliation ne doit pas être une alternative à la reddition des comptes mais son parachèvement ».¹⁶⁴

Cette « réconciliation administrative » accorde une amnistie aux fonctionnaires de l'État impliqués dans des affaires de corruption devant la justice et pose un problème de sécurité juridique en introduisant deux mécanismes légaux différents assurant le même objet en parallèle, une ambiguïté quant à l'applicabilité de la loi en vigueur sur la Justice transitionnelle, comme l'avait relevé la Commission de Venise dans son avis cité.¹⁶⁵ Il importe surtout de souligner qu'à ce jour, ni son bilan ni l'identité de ses bénéficiaires n'ont été rendus publics par cette commission.

Par la suite, d'autres projets de « réconciliation globale » ont été avancés après la fin du mandat de l'IVD, visant à interrompre le processus de redevabilité devant les chambres spécialisées en Justice transitionnelle, chargées d'examiner les 205 affaires

transférées par l'IVD toujours en cours.

Ces tentatives ont suscité de fortes critiques, notamment dans une communication envoyée par trois rapporteurs spéciaux des nations unies le 2 août 2019¹⁶⁶ ainsi que plus récemment par quatre rapporteurs spéciaux des Nations Unies le 10 juin 2025.¹⁶⁷



non-répétition... la réconciliation ne doit être conçue ni comme une alternative à la justice ni comme un objectif qui peut être réalisé indépendamment de la mise en œuvre, de manière globale, de ces quatre mesures de justice transitionnelle ».¹⁶⁸

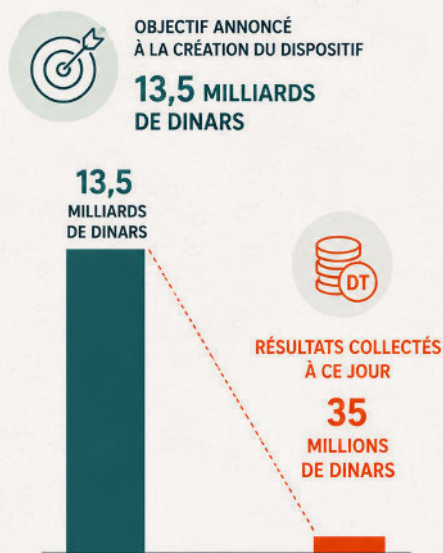
Si les initiatives de réconciliation portées par l'exécutif ont cherché à contourner le cadre de la justice transitionnelle, celle-ci disposait néanmoins de mécanismes propres permettant de traiter les affaires de corruption et de biens mal acquis. Parmi ceux-ci, le mécanisme d'arbitrage mis en place par l'IVD constitue un outil central, visant à concilier restitution financière et reconnaissance des responsabilités (deuxième section).

Deuxième section : Le mécanisme d'arbitrage mis en place par l'IVD

L'IVD, en tant qu'instance indépendante, a rendu des décisions arbitrales en vertu desquelles les auteurs de faits de corruption devaient verser à l'État un montant global de 745 millions de dinars au titre des BMA.¹⁶⁹

Cependant, et comme précisé précédemment, dans le cadre de la politique d'obstruction au mécanisme

Dans son avis adressé au gouvernement tunisien le 30 avril 2018 relatif au projet de loi sur la réconciliation, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition déclare que « La réconciliation n'est pas un objet pouvant être « accordé » par l'État, mais le résultat d'un processus social qui résulterait de la mise en œuvre de mesures en faveur de la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de



d'arbitrage, le chef du Contentieux de l'État a introduit des recours en annulation contre les décisions arbitrales de l'IVD, au motif que celles-ci interféraient avec les décisions de confiscation.

La Cour d'appel de Tunis a rejeté ces recours en la forme, en vertu de l'article 50 de la loi organique 2013-53 qui dispose que : « La sentence arbitrale est considérée comme étant définitive, et non susceptible de recours ou d'annulation ni de recours pour excès de pouvoir. » Malgré cela, l'exécution de ces décisions est restée largement bloquée, et seule une faible partie des montants prononcés a effectivement été versée à la trésorerie de l'État.

Dans ses décisions arbitrales¹⁷⁰ ainsi que dans les décisions de transmettre des dossiers aux chambres spécialisées en justice transitionnelle,¹⁷¹ l'IVD a développé une analyse juridique de la confiscation. Elle a considéré que « la confiscation est une mesure conservatoire basée sur les normes internationales relatives à la confiscation civile », notamment celles issues des recommandations émises par le GAFI.

Alors que les initiatives de réconciliation portées durant la période 2015–2017 visaient principalement à neutraliser les mécanismes de justice transitionnelle, le dispositif de conciliation pénale instauré à partir

de 2022 marque une nouvelle étape : le traitement des biens mal acquis n'est plus envisagé dans une perspective de vérité et de redevabilité, mais dans une logique essentiellement transactionnelle visant à obtenir des compensations financières.

Dans ce contexte, la mise en place du mécanisme de conciliation pénale à partir de 2022 apparaît comme une nouvelle phase, caractérisée par une logique davantage transactionnelle que fondée sur les principes de la justice transitionnelle (troisième section).

Troisième section : La Commission de la réconciliation pénale

La réconciliation pénale voulue par Kais Saïed avait été présentée, lors de la campagne présidentielle menant à son élection et au-delà, comme un instrument à la fois moral, souverain et budgétaire : récupérer l'argent « spolié », contourner la lenteur de la justice ordinaire, et financer des projets de développement local. Quatre ans après son lancement, le mécanisme semble surtout avoir produit des effets d'annonce, des remaniements et des mises en scène politiques, avec des résultats concrets dérisoires en comparaison aux promesses initiales.

Le 22 octobre 2020, un décret présidentiel instituant un comité spécial pour le recouvrement des biens mal acquis existants à l'étranger¹⁷² paraît au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Ce comité avait pour ambition de regrouper l'ensemble des intervenants institutionnels concernés par ce dossier. Composé essentiellement de ministres, il est boudé par la Présidence du gouvernement qui y voyait un conflit de compétences.¹⁷³ Après s'être réuni une fois, le 25 novembre 2020, ce comité ne poursuivra pas ses travaux et ne remettra pas le rapport attendu au Président de la République dans le délai de 3 mois prévu par le décret-loi.

Après la déclaration de l'État d'exception le 25 juillet 2021, le Président Kais Saïed adopte le Décret-loi- n° 2022-13 du 20 mars 2022,¹⁷⁴ portant sur la réconciliation pénale. L'objectif affiché était de permettre aux personnes impliquées dans des crimes économiques de payer des compensations financières en échange de l'arrêt des poursuites judiciaires : « Les dispositions du présent décret-loi s'appliquent à toute

personne physique ou morale ou son représentant à l'encontre de laquelle une sentence ou des jugements à caractère pénal ont été prononcés, ou qui a fait l'objet d'un procès pénal ou de poursuites judiciaires ou administratives, ou qui a accompli des actes pouvant entraîner des infractions économiques et financières ». (Art.3)

Le dispositif s'inscrit dans la logique post-25 juillet : une justice directement arrimée au récit présidentiel de lutte contre la corruption, contre « les réseaux » et contre l'impunité économique. L'idée était simple sur le papier : permettre à des hommes d'affaires ou responsables soupçonnés d'enrichissement illicite ou de malversations de « régler leur dette » envers l'État, non pas seulement par une sanction classique, mais via une compensation financière et/ou des projets de développement.

La Commission nationale de réconciliation pénale, chargée de mettre en œuvre ce mécanisme, est placée sous l'autorité directe de la Présidence de la République. Ses membres sont nommés pour une durée de 6 mois renouvelables une seule fois, ce qui devait permettre à la commission d'achever ses travaux en un an. Toutefois, les résultats obtenus demeurent très limités : sur 250 demandes de réconciliation reçues, seulement 40 % ont pu être examinées et environ 35 millions de dinars ont été collectés, bien loin des 13,5 milliards de dinars annoncés comme objectif lors de la création du dispositif.¹⁷⁵

Face à des résultats jugés insuffisants et largement en deçà des promesses présidentielles, Kais Saïed avait, à plusieurs reprises, exprimé publiquement sa frustration à l'égard du processus, notamment à travers des visites surprises à la commission ainsi qu'au ministère des Finances, acteur central dans la mise en œuvre financière du mécanisme, alors dirigé par Sihem Nemsia (depuis limogée)¹⁷⁶. À ces occasions, il a vivement dénoncé l'inefficacité de la commission, lui reprochant sa lenteur, pointant des blocages internes et évoquant des « entraves », tout en exigeant des résultats rapides.

Le mandat de la commission est prorogé et un projet d'amendement de la loi est présenté par le Président de la République au Parlement. Celui-ci adopte le texte le 17 janvier 2024 et la loi n°2024-3 du 18 janvier 2024¹⁷⁷ modifiant le décret-loi- n° 2022-13 du 20 mars 2022 sur la réconciliation pénale est publiée au Journal officiel le lendemain.

Malgré ces ajustements, ainsi que plusieurs limogeages et recompositions au niveau de la commission, le projet de réconciliation pénale n'a pas tenu ses promesses.

L'absence d'indépendance de la commission et l'absence de voies de recours

La Commission est toujours placée sous l'autorité du Président de la République, qui soumet désormais : « le projet de conciliation au Conseil national de sécurité pour qu'il s'y prononce par approbation, rejet, augmentation des sommes d'argent dues ou modification du projet ou des projets qui doivent être réalisés [...] La décision du Conseil national de sécurité n'est susceptible d'aucun recours, quel qu'en soit le moyen, y compris le recours pour excès de pouvoir » (Art. 26 (nouveau))

En cas d'acceptation définitive de la conciliation pénale, celle-ci entraîne l'arrêt des poursuites judiciaires, du procès ou de l'exécution de la peine ainsi que la levée des mesures prises à l'encontre du bénéficiaire de la conciliation (Art. 36 (nouveau)). À l'inverse, toute acceptation partielle ou conditionnelle du projet « est considérée comme un refus ». Art. 27 (nouveau) »

1. L'absence de transparence ainsi que le non-respect des droits de confrontation

Dans son avis n° 818/2015, la Commission de Venise soulignait notamment que les procédures envisagées ne garantissaient ni :¹⁷⁸

« La vérité » la considérant comme « un élément constitutif de la réconciliation », compromise par la « brièveté de la procédure devant la Commission de Réconciliation », laquelle ne permet pas de garantir « un établissement approfondi des faits ». À cela s'ajoute l'absence de publicité des décisions, limitant l'information du public.

Cette situation affecte également les droits des tiers, dans la mesure où ils ne peuvent pas saisir la justice civile ordinaire de demandes de réparation du préjudice subi en raison d'actes de corruption financière. Car « la description des faits et les preuves de leur commission ne deviennent pas publiques ; ceci ne facilite pas l'obtention par les tiers d'une réparation. » §44

« De garanties suffisantes d'indépendance pour pouvoir considérer que le mécanisme de justice transitionnelle opéré dans le domaine de la corruption financière et le détournement des deniers publics serait équivalent aux mécanismes opérant dans les autres domaines ». §56

Dans le même sens, ASF rappelait dans son positionnement sur le projet de loi sur la réconciliation économique qu'il n'existe pas « d'incompatibilité entre le traitement des dossiers de corruption, d'une part, et la réconciliation et le développement économique, d'autre part. Au contraire, dans le contexte tunisien, il est indispensable de traiter la question de la corruption et du détournement des biens publics pour envisager une réconciliation et un développement économique. C'est un prérequis. Il convient de souligner que la réconciliation est un processus long et lent. Elle ne peut être conçue ni comme une alternative à la justice ni comme un objectif qui peut être atteint indépendamment de la mise en œuvre des quatre mesures (vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition). Sans elle, il y a peu de chance qu'une paix établie ne dure ». ¹⁷⁹

En définitive, ce mécanisme de conciliation pénale apparaît en tension avec les obligations de l'État en matière de lutte contre la corruption, telles qu'énoncées dans le décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption qui dispose que « L'État garantit la mise en œuvre de sa politique de lutte contre la corruption en adoptant la législation et la réglementation requises et les mécanismes garantissant leur observation et la prise des mesures et des procédures pratiques en vue de consacrer l'intégrité, la transparence, la poursuite et le respect de la loi. » (Art 4).

Notons que son adoption a coïncidé avec l'ouverture d'informations judiciaires et le placement en détention préventive de plusieurs hommes d'affaires.

De son côté, lors de l'examen du projet de loi¹⁸⁰ au parlement le 17 janvier 2024, la ministre de la Justice reconnaissait elle-même le contexte économique qui sous-tend ce dispositif en déclarant : « Si la situation économique du pays n'était pas si difficile, nous n'aurions peut-être pas eu recours à la conciliation pénale [...] Il n'est pas de notre intérêt que les hommes d'affaires croupissent en prison... d'autant que ces personnes ont présenté des demandes de conciliation pénale... Et il n'est pas souhaitable que les procédures traînent en longueur. »

MISE EN
PERSPECTIVE

BILAN DES BIENS CONFISQUÉS EN TUNISIE ET DES AVOIRS RÉCUPÉRÉS À L'ÉTRANGER



Selon Hédia Hedfi, rapporteuse de la Commission de confiscation, ces mesures ont porté, jusqu'à juin 2017, sur 559 biens immobiliers, 379 comptes bancaires, 58 véhicules dont plusieurs voitures de luxe et 14 yachts, ainsi que 688 entreprises, faisant l'objet de saisies totales ou partielles de quotes-parts.¹⁸¹

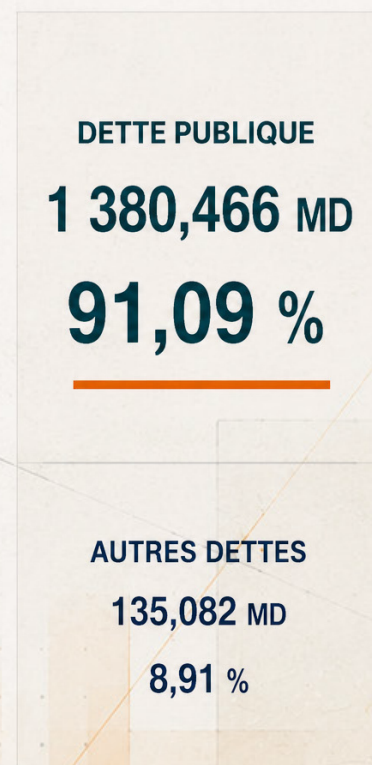
Selon le site web du ministère des Finances, la Caisse des avoirs et biens confisqués a enregistré, à la fin de l'année 2020, des recettes d'un montant de 1827 millions de dinars et des dépenses d'un montant de 1819 millions de dinars, ce qui signifie que les caisses de l'État n'ont engrangé que 8 millions de dinars de bénéfices et que les dépenses liées aux biens confisqués représentent près de 99,5 % de ces recettes.¹⁸²

Comme l'a déclaré Néjib Ketari, président de la Cour des comptes à l'époque, « Les deux tiers des ressources en provenance de la cession ont servi au remboursement des dettes ».¹⁸³

S'agissant des créances liées aux biens confisqués, l'article 7 du décret-loi relatif à la confiscation prévoit un mécanisme permettant d'identifier les créanciers des personnes visées par la confiscation et d'établir le montant des créances déclarées. La commission de confiscation est ainsi chargée d'établir un État des créances afin de permettre leur prise en compte dans le processus de liquidation des biens confisqués.¹⁸⁴

Selon le ministère des Finances, 91,09% des créances déclarées correspondent à des dettes publiques (Douanes, Fisc, caisses sociales, collectivités locales, établissements publics, banques) pour un montant global de 1380,466 millions de dinars sur 1515,548 millions de dinars, comme le détaille le tableau suivant :¹⁸⁵

Nature des dettes	Montant (MD)	%
Fiscales	773,141	51,04 %
Douanières	555,174	36,65 %
Autres revenant à l'État	49,201	3,25 %
Collectivités locales	0,538	0,04 %
Établissements publics	1,629	0,11 %
Caisses sociales	0,080	0,01 %
Établissements financiers	130,226	8,59 %
Sociétés et personnes physiques	6,408	0,42 %
Jugements de condamnation	0,334	0,02 %
TOTAL	1 515,548	100 %



Source : ministère des Finances — Dettes déclarées à l'égard des personnes concernées par la confiscation

Source : ministère des Finances : Dettes déclarées à l'égard des personnes concernées par la confiscation

Toutefois, ASF n'a pu accéder à aucun des rapports des organes ayant supervisé le processus de confiscation et de gestion des biens mal acquis. Ces documents sont confidentiels et transmis uniquement au Président de la République. Les demandes d'accès à l'information adressées aux différentes institutions concernées n'ont pas abouti. Par ailleurs, seul le ministère des Finances diffuse sur son site web des données globales relatives au processus.

Bilan des biens confisqués en Tunisie

Le ministère des Finances¹⁸⁶ dresse une liste globale de 107 sociétés confisquées.¹⁸⁷ Le total brut des recettes provenant de la cession de ces sociétés s'élève à 2269 millions de dinars jusqu'en 2020, montant auquel il convient toutefois de déduire les engagements liés aux participations cédées, notamment les nantissements d'actions, les emprunts bancaires ainsi que les frais relatifs aux opérations de vente.

Les premiers dossiers traités concernent la cession de participations détenues par des proches de Ben Ali

dans des entreprises actives. Il s'agissait notamment de :

- ▶ 65 % du capital du concessionnaire automobile Stafim-Peugeot, détenus par Mehdi Ben Gaied, alors fiancé de Halima, fille cadette de Ben Ali ;
- ▶ 25 % des parts de l'opérateur téléphonique Tunisiana ;
- ▶ 60 % d'Ennaki ;
- ▶ 100 % d'Ennaki Véhicules Industriels (EVI) ;
- ▶ 99 % de City Cars, toutes propriétés de Sakhr el-Materi, gendre de l'ancien président ;
- ▶ 13 % de la Banque de Tunisie et 23,96 % des actions de Tunisie Sucre détenues par Belhassen Trabelsi, beau-frère de Ben Ali.¹⁸⁸



Toutes ces participations ont changé de mains entre 2012 et 2015. L'État a ainsi encaissé 1 375,44 millions de dinars. Toutefois, et comme nous l'avons vu précédemment, ces montants ne constituent pas des bénéfices nets, dans la mesure où plusieurs de ces participations (notamment de Sakhr el-Materi ou de Mehdi Ben Gaied) avaient été acquises au moyen d'emprunts bancaires. Les banques ont donc procédé au remboursement de ces crédits à partir du produit des ventes. Au total, les banques tunisiennes avaient accordé environ 250 millions de dinars de crédits sans garanties au clan Ben Ali, soit près de 5 % des financements du secteur. Outre ces remboursements, d'autres créances ont également été réglées, notamment auprès de l'administration fiscale, des caisses d'assurance-maladie et de différents créanciers.¹⁸⁹

Bilan des avoirs récupérés de l'étranger

En parallèle des confiscations opérées en Tunisie, les autorités ont récupéré des avoirs transférés à l'étranger.

En 2013, les autorités tunisiennes ont ainsi récupéré 28,8 millions de dollars sur un compte libanais détenu par Leila Ben Ali. Selon la StAR, la cellule du renseignement financier a joué un rôle important dans le traçage de ces avoirs. Ce recouvrement a eu lieu à la suite d'un jugement de la 5e Cour d'appel de Beyrouth qui a ordonné la confiscation de ces fonds au profit de l'État tunisien.

Par ailleurs, dans le cadre de procédures d'entraide judiciaire internationale, la Suisse a restitué environ 256 000 dollars et 3,9 millions de dollars respectivement en mai 2016 et mai 2017¹⁹⁰ et 3,5 millions de francs suisses appartenant à Slim Chiboub, dans le cadre d'une procédure liée à l'arbitrage de la justice transitionnelle.

L'ensemble des développements présentés dans

ce rapport met en évidence un constat central : le processus tunisien de recouvrement des biens mal acquis n'a pas échoué faute d'outils, mais en raison de défaillances structurelles profondes ayant affecté sa conception, sa mise en œuvre et son suivi. En dépit des initiatives engagées à l'échelle nationale et internationale, les résultats obtenus demeurent limités.

Les obstacles rencontrés ne relèvent pas uniquement de la complexité technique propre au recouvrement d'avoirs transnationaux, mais s'expliquent par une reconfiguration des rapports de pouvoir après la révolution, jouant un rôle déterminant dans l'évolution du processus. Loin d'avoir constitué une rupture, certaines dynamiques ont permis à des acteurs économiques influents de préserver, voire de renforcer leurs positions, limitant ainsi la portée des politiques de confiscation et de recouvrement. Dans ce contexte, les mécanismes de conciliation ont cristallisé les tensions entre impératifs économiques, choix politiques et exigences de justice. Leur mise en œuvre, souvent dépourvue de garanties suffisantes, a contribué à fragiliser davantage la crédibilité du processus, en alimentant les perceptions d'opacité et d'iniquité.

Dans ce cadre, la question des mécanismes de conciliation, et en particulier celle de la réconciliation

pénale, mérite d'être appréhendée avec nuance : ASF considère que celle-ci peut constituer un aboutissement pertinent dans le traitement de certaines affaires de corruption, en permettant à l'État de récupérer les biens spoliés tout en offrant aux personnes concernées une alternative à la privation de liberté. Toutefois, un tel mécanisme ne peut être envisagé qu'à la condition stricte que les investigations et le jugement soient conduits par une justice indépendante, seule garante de la révélation de la vérité. Dans ce contexte, il est essentiel de rappeler que toute personne poursuivie doit bénéficier des garanties d'un procès équitable, condition indispensable à la crédibilité de toute politique de redevabilité. À cet égard, ASF ne plaide nullement pour l'impunité des auteurs de crimes de corruption. Plusieurs affaires demeurent pendantes devant les chambres spécialisées en justice transitionnelle, dont le fonctionnement continue de faire face à des obstructions répétées.¹⁹¹

Plus largement, ASF considère que toute relance crédible du processus suppose dès lors une refondation de son architecture, fondée sur une approche cohérente, transparente et alignée sur les principes de l'État de droit. À défaut, ce processus risque de demeurer inachevé et de ne pas produire les effets attendus en matière de justice, de redevabilité et de réforme.



ASF recommande notamment de :

Institutionnaliser la coordination entre les organes de l'État

Créer une administration centrale de monitoring et d'enquête indépendante, dont le mandat serait non limité dans le temps, chargée du recouvrement des avoirs à l'étranger et en Tunisie. Elle doit être composée d'experts chevronnés dans les crimes financiers et non de juges sans expertise pertinente, comme cela a été le cas pour les différentes commissions chargées des BMA. Celle-ci doit disposer d'une base de données reliée aux bases des différentes administrations susceptibles de fournir les informations utiles pour l'investigation. Elle doit intégrer obligatoirement les données de la conservation foncière, du service des mines, du contrôle des impôts, du registre national des entreprises, du renseignement financier à la Banque centrale, de l'administration chargée du casier judiciaire au ministère de l'Intérieur afin de faciliter le recoupement de l'information sur des personnes soupçonnées d'activités illicites et d'évasion fiscale, ainsi que sur leurs familles. Cette administration serait chargée de fournir aux autorités de poursuite, et notamment au PJEF, les moyens efficaces pour l'identification et la poursuite de ceux qui continuent de piller l'État en toute impunité.

Renforcer la prévention de la corruption :

Réactiver l'instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) créée par le décret-loi cadre 2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption et promulguer les décrets d'application qui garantissent son indépendance et préservent ses archives ; Assurer le suivi des dossiers transférés à la justice et renforcer son rôle de sensibilisation anti-corruption, notamment à travers son média spécialisé Radio Nazaha.

Mettre en œuvre les obligations internationales de la Tunisie, notamment les recommandations du Comité des droits de l'homme¹⁹² issue de l'Examen Périodique Universel (EPU) 2022, qui appellent la Tunisie à adopter les projets de loi rendant opérationnelle l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, de réviser le cadre juridique et de le compléter pour mieux protéger les lanceurs d'alerte, et de renforcer les pratiques de bonne gouvernance en renouvelant et en surveillant la mise en œuvre de la stratégie anticorruption. Le Comité a recommandé à la Tunisie de donner au parquet et aux forces de l'ordre des moyens accrus pour lutter contre la corruption.

Engager les réformes nécessaires

Mettre en œuvre les recommandations de réformes proposées par l'IVD publiées au Journal officiel.¹⁹³

Ces recommandations de réformes se rapportent notamment aux domaines foncier, financier et douanier, à la gouvernance publique, à la privatisation des sociétés publiques, à la fiscalité et aux organes de contrôle. Les mécanismes de contrôle au sein des organismes publics, doivent être renforcés afin de jouer pleinement leur rôle dans la prévention et la détection des actes de corruption.

Lutter contre l'impunité

Garantir l'indépendance de la justice, notamment en rétablissant le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans ses fonctions légales et en réintégrant les juges révoqués bénéficiant de sentences favorables du Tribunal administratif.

Le recours à un mécanisme de conciliation civile non limitée dans le temps, à condition que les procédures soient équitables et transparentes. Pour cela, ASF recommande d'amender la loi organisant la CNCP, en vue de lui assurer une indépendance effective de l'exécutif, et de limiter ses compétences à la conclusion d'accords de conciliation après que les tribunaux se sont prononcés sur l'implication ou non d'auteurs soupçonnés de crimes financiers auxquels ils offrent la possibilité d'un arrangement avec l'État au lieu de sanctions pénales. Les rapports de ce mécanisme doivent être publics et rendre compte des vérités révélées au cours de ce processus de conciliation afin de favoriser une dynamique de prévention de la corruption et une sensibilisation publique à cette prévention

Le gouvernement tunisien doit impulser un dialogue régulier et un mécanisme de retour d'information avec la société civile et les citoyens, et instituer ainsi la confiance des citoyens dans la transparence de l'action gouvernementale.

L'administration tunisienne doit se conformer à ses obligations légales en matière d'accès à l'information en vertu du droit national et international. Le gouvernement doit veiller à ce que l'accès à l'information soit effectif en sanctionnant les fonctionnaires qui le dénie.

NOTES DE FIN

1: L'instance d'accès à l'information est une instance publique indépendante, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, créée par la loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information.

2: Reporters sans frontières, « Tunisie : fermeture de l'Instance nationale d'accès à l'information, un nouveau coup porté au droit à l'information ». <https://rsf.org/fr/tunisie-fermeture-de-l-instance-nationale-d-acc%C3%A8s-%C3%A0-l-information-un-nouveau-coup-port%C3%A9-au-droit-%C3%A0>

3: Tunisie, décret-loi n° 2011-15 du 26 mars 2011, relatif à la création d'un comité national du recouvrement des biens mal acquis, Journal officiel de la République tunisienne. <https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-15-du-26-mars-2011-relatif-a-la-creation-dun-comitenational-du-recouvrement-des-biens-mal-acquis-existants-a-letranger/>

4: Conseil des droits de l'homme, Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, comme suite à sa mission en Tunisie, A/HRC/37/54/Add.1 (26 février–23 mars 2018), paragr. 59–61. <https://docs.un.org/fr/A/HRC/37/54/Add.1>

5: <https://www.youtube.com/watch?v=blfwfwmoag&t=12s>

6: La Commission d'investigation sur les faits de corruption et de malversation est une commission nationale créée en décembre 2010, puis officiellement instituée après la chute de Ben Ali par le décret-loi n° 2011-7 du 18 février 2011. Elle est chargée d'enquêter sur les faits de corruption et d'enrichissement illicite liés à l'ancien régime ; Tunisie, décret-loi n° 2011-7 du 18 février 2011, relatif à la création de la Commission nationale d'investigation sur les faits de corruption et de malversation. <https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-7-du-18-fevrier-2011-portant-creation-de-la-commission-nationale-dinvestigation-sur-la-corruption-et-la-malversation/>

7: Lilia Blaise, « En Tunisie, l'opacité autour de la restitution des biens mal acquis », Mediapart, 22 février 2026. <https://www.mediapart.fr/journal/international/220226/en-tunisie-l-opacite-autour-de-la-restitution-des-biens-mal-acquis>

8: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Banque mondiale, Manuel de recouvrement des biens mal acquis : un guide pour les praticiens (2011), 52. https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Corruption/Manuel_de_recouvrement_des_biens_mal_acquis.pdf

9: Territoire caractérisé par les cinq critères (non cumulatifs) suivants :

(a) l'opacité (via le secret bancaire ou un autre mécanisme comme les trusts) ;
(b) une fiscalité très basse, voire une imposition nulle pour les non-résidents ;
(c) des facilités législatives permettant de créer des sociétés écrans, sans aucune obligation pour les non-résidents d'avoir une activité réelle sur le territoire ;
(d) l'absence de coopération avec les administrations fiscales, douanières et/ou judiciaires des autres pays ;

(e) la faiblesse ou l'absence de régulation financière.

La Suisse, la City de Londres et le Luxembourg accueillent la majorité des capitaux placés dans les paradis fiscaux. Il y a bien sûr également les Iles Caïmans, les Iles anglo-normandes, Hong-Kong, et d'autres lieux exotiques. Les détenteurs de fortunes qui veulent échapper au fisc ou ceux qui veulent blanchir des capitaux qui proviennent d'activités criminelles sont directement aidés par les banques qui font « passer » les capitaux par une succession de paradis fiscaux. Les capitaux généralement sont d'abord placés en Suisse, à la City de Londres ou au Luxembourg, transitent ensuite par d'autres paradis fiscaux encore plus opaques afin de compliquer la tâche des autorités qui voudraient suivre leurs traces et finissent par réapparaître la plupart du temps à Genève, Zurich, Berne, Londres ou Luxembourg, d'où ils peuvent se rendre si nécessaires vers d'autres destinations.

Source : CADTM <https://www.cadtm.org/Paradis-fiscal-Paradis-fiscaux>

10: Virginie de Romanet, « Les défis à venir de la révolution tunisienne », CADTM, 1er février 2011. <https://www.cadtm.org/Les-defis-a-venir-de-la-revolution>

11: Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental chargé d'élaborer des politiques visant à établir des normes internationales et à promouvoir la mise en œuvre de mesures nationales et internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive ; ses recommandations sont reconnues comme les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Voir : Groupe d'action financière (GAFI), Les recommandations du GAFI (2012). <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>

12: Tunisie, loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent. <https://legislation-securite.tn/latest-laws/loi-organique-n-2015-26-du-7-aout-2015-relative-a-la-lutte-contre-le-terrorisme-et-a-la-repression-du-blanchiment-dargent/>

13: Ridha Kéfi, « Les Tunisiens de Genève traquent le clan Ben Ali », Kapitalis, 2011. <https://kapitalis.com/archive/fokus/62-national/2299-les-tunisiens-de-geneve-traquent-le-clan-ben-ali.html>

14: Transparency International, « Complaint filed in France against Ben Ali and the Trabelsi clan », communiqué de presse, 17 janvier 2011. <https://www.transparency.org/en/press/20110117-plainte-ben-ali-et-trabelsi>

15: Sherpa et Transparency International France, « Biens mal acquis de la famille Ben Ali : Sherpa et TI France déposent une plainte avec constitution de partie civile », Sherpa, 9 juin 2011. <https://www.asso-sherpa.org/biens-mal-acquis-de-la-famille-ben-ali-sherpa-et-ti-france-deposent-une-plainte-avec-constitution-de-partie-civile>

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Sherpa, entretien avec ASF, décembre 2023.

19 Ces mesures sont à distinguer des mesures de gel des avoirs, mesure préventive qui ne constitue pas une perte de propriété mais une limitation temporaire du droit d'accès et dont la mise en œuvre est la responsabilité des acteurs bancaires.

20 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), « Expiration of the asset freeze in the context of Tunisia », 18 janvier 2021, <https://www.fdfa.admin.ch/en/expiration-of-the-asset-freeze-in-the-context-of-tunisia>

21: Suisse, ordonnance du 19 janvier 2011 instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la Tunisie, RO 2011 62. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/62/fr>

22: Ibid.

23: Amel Belhadj Ali, « Jean Ziegler aux Tunisiens : "Ne comptez pas sur la loi pour récupérer les biens des Ben Ali en Suisse" », CADTM, 19 juin 2011, <https://www.cadtm.org/jean-ziegler-aux-tunisiens-ne>

24: Ibid.

25: International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), Swiss Leaks: Murky Cash Sheltered by Bank Secrecy, février 2015. <https://www.icij.org/investigations/swiss-leaks/>

26: « SwissLeaks : ouverture d'une enquête contre HSBC en Suisse », Le Monde, 18 février 2015, https://www.lemonde.fr/economie/article/2015/02/18/swissleaks-ouverture-d-une-enquete-contre-hsbc-en-suisse_4578539_3234.html

27: Sanctions Watch (CIFAR), « Belhassen Trabelsi ». <https://sanctionswatch.cifar.eu/Belhassen-trabelsi>

28: Sanctions Watch (CIFAR), « Montassar Meherzi ». <https://sanctionswatch.cifar.eu/montassar-meherzi>

29: Shems FM, vidéo Facebook, janvier 2021. <https://www.facebook.com/ShemsFM/videos/523079933627244/>

30: Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne, L 31, 1er février 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:031:FULL>

31: Parlement européen, « Motion for a resolution on asset recovery by Arab Spring countries in transition », B7-0194/2013, 15 mai 2013. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-7-2013-0194_FR.html

32: Tunisie, Cour des comptes, Rapport n° 30 (2017), https://www.courdescomptes.nat.tn/wp-content/uploads/pdf_rapport/Rapport_84_2018-08-15-08-14-09.pdf

33: La Commission tunisienne des analyses financières est une cellule de renseignements financiers instituée au sein de la Banque centrale de Tunisie (BCT) par l'article 118 de la loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent ; voir également : Commission tunisienne des analyses financières (CTAF). <https://www.ctaf.gov.tn/>

34: TAP/Directinfo, « Tunisie, BCT : des personnalités politiques soupçonnées de blanchiment d'argent », Directinfo, 1er décembre 2013. <https://directinfo.webmanagercenter.com/2013/12/01/tunisie-bct-des-personnalites-politiques-soupconnees-de-blanchiment-dargent/>

35: Selon la définition du Groupe d'action financière (GAFI), les personnes politiquement exposées (PPE) sont des personnes chargées d'une fonction publique éminente. Les études menées par le GAFI et d'autres organisations internationales ont mis en évidence que les fonctions exercées par les PPE constituent un facteur de vulnérabilité, dans la mesure où elles peuvent être abusivement utilisées à des fins de corruption, de blanchiment d'argent et, potentiellement, de financement du terrorisme. Les mesures prévues par le GAFI n'impliquent ni l'interdiction d'accès aux services pour les PPE ni la présomption de leur implication dans des activités criminelles, mais visent à ce que les entités assujetties appliquent une approche fondée sur les risques et mettent en œuvre des mesures de vigilance renforcées lorsque cela est nécessaire. Les exigences posées par les Recommandations du GAFI s'appliquent aux PPE, ainsi qu'à leurs membres de famille et à leurs proches associés ; voir : Conseil de l'Europe, « Politically exposed persons ». <https://www.coe.int/fr/web/moneyval/implementation/politically-exposed-persons>

36: Rapporté par la Tunis Afrique Presse (TAP) lors d'un séminaire sur « la lutte contre le blanchiment d'argent en Tunisie », tenu en décembre 2013. <https://directinfo.webmanagercenter.com/2013/12/01/tunisie-bct-des-personnalites-politiques-soupconnees-de-blanchiment-dargent/>

37: La Convention des Nations Unies contre la Corruption est créée par la résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003 et ratifiée par 190 pays jusqu'à octobre 2023 dont la Tunisie. https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/united_nations_convention_against_corruption/uncac_french.pdf

38: La Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) est un partenariat entre la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDDC), créé en 2007 afin de soutenir les efforts internationaux de lutte contre la corruption et de faciliter le recouvrement des avoirs illicites ; voir : Banque mondiale et ONUDDC, Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners (2011). https://star.worldbank.org/sites/default/files/2023-05/2023001780FREfre001_Web_French_0.pdf

39: Jean-Pierre Brun, « Recouvrement des biens mal acquis tunisiens : un bilan après 3 ans de travail », Banque mondiale (blog Arab Voices), 22 janvier 2014, <https://blogs.worldbank.org/fr/arabvoices/recouvrement-des-biens-mal-acquis-tunisiens-un-bilan-apr-s-3-ans-de-travail>

40:Ibid.

41:Banque mondiale et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), « Résultats de recherche pour "Tunisie" », Stolen Asset Recovery Initiative (STAR). <https://star.worldbank.org/search/tunisia>

42:Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), « INTERPOL ». <https://www.interpol.int/fr>

43:Egmont Group of Financial Intelligence Units, « Egmont Group ». <https://egmontgroup.org/>

44:Eurojust, « Eurojust ». <https://www.eurojust.europa.eu/>

45:Brun, op.cit.

46:Regional Office on Anti-Corruption and Integrity in the Arab Countries (ROLACC), « Arab Forum on Asset Recovery – Tunis ». <https://www.rolacc.qa/arab-forum-on-asset-recovery-tunis/>.

47:Brun, op.cit.

48:Maïra Martini, Transparency International, *Lessons Learnt in Recovering Assets from Egypt, Libya and Tunisia* (2014). https://knowledgehub.transparencycdn.org/helpdesk/Lessons_Learnt_in_recovering_assets_from_Egypt_Libya_and_Tunisia_2014.pdf; voir également: OCDE, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses* (2014). https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/04/illicit-financial-flows-from-developing-countries_glg-331b9/9789264203501-en.pdf

49:Sherpa, « Dépôt d'une demande d'identification et de gel des avoirs de Ben Ali et de sa famille auprès de la banque centrale des Émirats arabes unis », communiqué de presse. <https://www.asso-sherpa.org/depot-dune-demande-didentification-et-de-gel-des-avoirs-de-ben-ali-et-de-sa-famille-aupres-de-la-banque-centrale-des-emirats-arabes-unis>

50:Voir la déclaration du ministre tunisien des Finances du 22 mars 2011 saluant les autorités de l'aéroport de Tunis-Carthage pour la saisie de 13,4 kg de lingots d'or dans les bagages d'un voyageur ressortissant d'un pays voisin ; une autre saisie de 7,2 kg ayant été effectuée une semaine auparavant par les services douaniers.

V. Espace Manager, « Saisie de plus de 13 kilos de lingots d'or à l'aéroport Tunis-Carthage », mars 2011, <https://espacemanager.com/saisie-de-plus-de-13-kilos-de-lingots-dor-a-l-aeroport-tunis-carthage/>. V. également Nice-Matin, « L'or sale de Ben Ali est-il passé impunément par Nice ? », 18 février 2013, <https://www.nicematin.com/faits-divers/lor-sale-de-ben-ali-est-il-passe-impunement-par-nice-164532>, selon lequel près de 1 800 lingots d'or, estimés à 72 millions d'euros, seraient sortis illégalement de Tunisie entre janvier 2011 et avril 2012. Des informations relatives à un retrait présumé de lingots d'or de la Banque centrale de Tunisie par Leïla Ben Ali avant sa fuite vers l'Arabie saoudite le 14 janvier 2011 ont également été relayées à partir d'une fuite attribuée au Palais de l'Élysée.

V. Le Monde, « Paris soupçonne l'épouse du président déchu d'avoir fui avec 1,5 tonne d'or », 17 janvier 2011, https://www.lemonde.fr/international/article/2011/01/17/paris-soupconne-l-epouse-du-president-dechu-d-avoir-fui-avec-1-5-tonne-d-or_1466639_3210.html.

51:Union européenne, op.cit.

52:Voir fac-similé en annexe (1)

53:Tribunal de l'Union européenne (cinquième chambre), Arrêt du 15 novembre 2018. <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=207811&pageIndex=0&doclang=FR&mode=list&dir=&occ=first&part=1&cid=3723092>

54:Middle East Eye (MEE), « Orange Tunisie : la main de la France, l'ombre des Ben Ali et le coup de pouce de Tunis ». <https://www.middleeasteye.net/fr/reportages/orange-tunisie-la-main-de-la-france-lombre-des-ben-ali-et-le-coup-de-pouce-de-tunis>

55:Univers News, « Levée du gel des biens de Mabrouk par l'UE : audition de Mabrouk Korchid (juin 2023) ». <https://universnews.tn/levee-du-gel-des-biens-de-mabrouk-par-lue-audition-de-mabrouk-korchid/>

56:Ibid.

57:Direction générale du Trésor, « Tunisie ». Sanctions économiques et financières. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/tunisie>

58:« SwissLeaks : ouverture d'une enquête contre HSBC en Suisse », op.cit.

59:DFAE, op. cit. ; Suisse, op. cit., art. 6.

60:« Le dégel des avoirs de Ben Ali écarte les Tunisiens », Tribune de Genève, 17 janvier 2021. <https://www.tdg.ch/le-degel-des-avoirs-ben-ali-ecarte-les-tunisiens-742868685235>

61:Marc Allgöwer et Mathieu Galtier, « Ruée sur les fonds Ben Ali en Suisse », Le Temps, 14 janvier 2021. <https://www.letemps.ch/monde/afrique/ruée-fonds-ben-ali-suisse>

62:Groupe d'action financière (GAFI), *Recommandations du GAFI : Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, 2012 (mise à jour octobre 2025), p. 145. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf.coredownload.pdf>

63:Tunisie, Décret-loi n° 2011-13 du 14 mars 2011, portant confiscation d'avoirs et de biens

meubles et immeubles, Journal officiel de la République tunisienne, n° 18, 18 mars 2011, p. 338-342. <https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-13-du-14-mars-2011-portant-confiscation-davoirs-et-de-biens-meubles-et-immeubles/>

64 Ibid.

65:« La Banque centrale de Tunisie dément le vol d'1,5 tonne d'or par le clan Ben Ali », L'Express, 18 janvier 2011.

. https://www.lexpress.fr/economie/la-banque-centrale-de-tunisie-dement-le-vol-d-1-5-tonne-d-or-par-le-clan-ben-ali_1352190.html; « 45 noms s'ajoutent aux 110 personnes dont les biens et avoirs feront l'objet de saisie » (Abdelfattah Amor), Babnet, 9 juin 2011. <https://www.babnet.net/rttdetail-36198.asp>

66 Tunisie, Loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent, Journal officiel de la République tunisienne, n° 63, 7 août 2015, p. 1739 et s. <https://legislation-securite.tn/latest-laws/loi-organique-n-2015-26-du-7-aout-2015-relative-a-la-lutte-contre-le-terrorisme-et-a-la-repression-du-blanchiment-dargent/>

67 Frédéric Maury, « Mohamed Adel Ben Ismaïl : "Une opération de déconfiscation des biens du peuple tunisien" », Jeune Afrique, 7 décembre 2011. <https://www.jeuneafrique.com/178221/politique/mohamed-adel-ben-ismael-une-operation-de-d-confiscation-des-biens-du-peuple-tunisien/>

68 Voir document de déclaration de patrimoine de Zine El-Abidine Ben Ali (1987), en annexe (2).

69 Tunisie, Tribunal administratif, arrêt n° 134914 du 5 juillet 2017, Slim Zarrouk c. Commission de confiscation, annulant une décision de confiscation pour violation des garanties procédurales (notamment le principe du contradictoire et le droit au recours) : « Il découle des dispositions du décret susvisé que le législateur distingue entre les fonds et droits soumis à confiscation et d'autres qui ne le sont pas. C'est en adoptant des critères liés à la date d'acquisition desdits fonds et droits postérieurs ou antérieurs à l'année 1987, ou la forme de leur transmission par succession ou autrement, ou en justifiant que le bénéficiaire a été obtenu auprès des personnes dont les noms figurent sur la liste annexée au décret, de percevoir ou non ces droits [...] Considérant que, aussi longtemps que les dispositions du décret n° 13-2011, portant sur la confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles, supposent nécessairement une distinction entre les fonds et les droits soumis à confiscation et ceux qui ne le sont pas, l'une des tâches essentielles de la Commission de confiscation était de mettre en œuvre les pouvoirs d'investigation et d'enquête qui lui sont attribués en vue d'inclure les biens et les droits faisant l'objet de confiscation ou à y mettre fin pour nier leur inclusion [...] Considérant que, dans ce contexte, et compte tenu du manque de certitude préalable quant au fait que les fonds faisant l'objet de l'enquête de la Commission sont inclus dans la confiscation, et compte tenu également que les procédures devant la Commission de confiscation doivent tenir compte du principe de confrontation, qui exige d'entendre les intéressés et de leur donner le droit de se défendre [...] Quoi qu'il en soit, et tant qu'il n'a pas été établi que la personne concernée par la confiscation avait bénéficié de son droit au recours, la Commission a violé une procédure fondamentale a entaché la légalité de la décision de confiscation ... et pour ces raisons, la justice a dû l'annuler. »

70:Tunisie, Décret-loi n° 2011-13 du 14 mars 2011, portant confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles, Journal officiel de la République tunisienne, n° 18, 18 mars 2011, p. 338-342. <https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-13-du-14-mars-2011-portant-confiscation-davoirs-et-de-biens-meubles-et-immeubles/>

71:« Tunisie : 2857 décisions de confiscation depuis 2011 », La Presse de Tunisie, 14 novembre 2025. <https://www.lapresse.tn/2025/11/14/tunisie-2857-decisions-de-confiscation-depuis-2011/>

72:Tunisie, Décret-loi n° 2011-68 du 14 juillet 2011, relatif à la création d'une commission nationale de gestion d'avoirs et des fonds objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'État, Journal officiel de la République tunisienne, juillet 2011 <https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-68-du-14-juillet-2011-relatif-a-la-creation-dune-commission-nationale-de-gestion-davoirs-et-des-fonds-objets-de-confiscation-ou-de-recuperation-en-faveur-de/>

73Tunisie, Ministère des Finances, « Les participations confisquées dans le capital des sociétés ». <https://www.finances.gov.tn/fr/les-participations-confisquees-dans-le-capital-des-societes/>

74:Tunisie, Décret-loi n° 2011-15 du 26 mars 2011, relatif à la création d'un comité national du recouvrement des biens mal acquis existants à l'étranger, Journal officiel de la République tunisienne, mars 2011. <https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-15-du-26-mars-2011-relatif-a-la-creation-dun-comite-national-du-recouvrement-des-biens-mal-acquis-existants-a-letranger/>

75:Tunisie, Décret n° 2012-1425 du 31 août 2012, modifiant et complétant le décret n° 2010-3080 du 1er décembre 2010 portant création des conseils supérieurs consultatifs, Journal officiel de la République tunisienne, n° 69, 31 août 2012, p. 2330 et s. <https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-n-2012-1425-du-31-aout-2012-modifiant-et-complétant-le-decret-n-2010-3080-du-1er-decembre-2010-portant-creation-des-conseils-superieurs-consultatifs-conseil-superieur-de-lutte/>

76:Tunisie, Décret n° 2013-4420 du 10 octobre 2013, fixant les attributions et l'organisation du secrétariat permanent de la commission nationale de gestion des avoirs et des biens objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'État, Journal officiel de la République tunisienne, n° 86, 29 octobre 2013, p. 3090 et s. <https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-n-2013-4420-du-10-octobre-2013-fixant-les-attributions-et-lorganisation-du-secretariat-permanent-de-la-commission-nationale-de-gestion-des-avoirs-et-des-biens-objets-de-confiscation-ou/>

77:Brun, op.cit.

78:Tunisie, Ministère des Finances, « Cadre législatif et réglementaire et gestion des biens et avoirs confisqués ». <https://www.finances.gov.tn/fr/cadre-legislatif-et-reglementaire-et-gestion-des-biens-et-avoirs-confisquees>

79:Frédéric Maury, « Mohamed Adel Ben Ismaïl : "Une opération de déconfiscation des

182:Ministère des Finances (Tunisie), « Recettes et dépenses de la caisse des avoirs et des biens confisqués ou récupérés », <http://www.finances.gov.tn/fr/recettes-et-dépenses-de-la-caisse-des-avoirs-et-des-biens-confisques-ou-recuperes>

183:ibid.

184:Tunisie, Décret-loi n° 2011-13 du 14 mars 2011 portant confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles, 2011, op.cit.

185:Ministère des Finances (Tunisie), « Dettes déclarées à l'égard des personnes concernées par la confiscation », <http://www.finances.gov.tn/fr/dettes-declarees-legard-des-personnes-concernees-par-la-confiscation>

186 Ministère des Finances (Tunisie), « Les participations confisquées dans le capital des sociétés », <https://www.finances.gov.tn/fr/les-participations-confisquees-dans-le-capital-des-societes>

187:Ministère des Finances (Tunisie), Rapport sur les avoirs confisqués ou récupérés. <https://www.finances.gov.tn/sites/default/files/users/user95/01.pdf>

188 Marwane Ben Yahmed, « Tunisie : quand le citoyen Belhassen Trabelsi présente ses excuses au peuple », Jeune Afrique, 18 août 2015. <https://www.jeuneafrique.com/176432/>

[politique/tunisie-quand-le-citoyen-belhassen-trabelsi-presente-ses-excuses-au-peuple/](https://www.jeuneafrique.com/176432/politique/tunisie-quand-le-citoyen-belhassen-trabelsi-presente-ses-excuses-au-peuple/)

189 Frédéric Bobin, « Avoirs Ben Ali-Trabelsi : gros magot, maigre butin », Jeune Afrique, 17 janvier 2016. <https://www.jeuneafrique.com/mag/303866/politique/avoirs-ben-ali-trabelsi-gros-magot-maigre-butin-tunisie/>

190 Confédération suisse, « Switzerland returns EUR 3.5 million to Tunisia in stolen assets recovery process », communiqué de presse, 26 mai 2017. <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-66859.html>

191 Avocats Sans Frontières (ASF), Pas de réconciliation sans justice : bilan et perspectives des chambres spécialisées en Tunisie, décembre 2020. <https://asf.be/publication/anglais-pas-de-justice-sans-reconciliation-bilan-et-perspectives-des-chambres-specialisees-en-tunisie/?lang=fr>

192 Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Rapport national – Tunisie, quarante et unième session, 7–18 novembre 2022. https://upr-info.org/sites/default/files/country-document/2022-10/A_HRC_WG.6_TUN_2_F.pdf

193 Instance Vérité et Dignité (IVD), Rapport final et global : résumé exécutif, op.cit., 620-629.



A Avocats
Sans Frontières
SF