

# Brève lecture de la Circulaire n°2024-7

du Gouverneur de la Banque  
Centrale de Tunisie

Le Gouverneur de la Banque Centrale de Tunisie a adopté le 11 mars 2024 la circulaire n°2024-7. Cette circulaire s'adresse aux intermédiaires agréés et a pour objet la "Déclaration des transferts provenant de l'étranger au profit d'associations ou d'organisations à but non lucratif". Assurant en apparence la bonne application des textes juridiques déjà en vigueur, ladite circulaire s'inscrit dans une réforme institutionnelle hostile aux associations.

En droit administratif, "les circulaires sont l'expression du pouvoir hiérarchique dont dispose tout ministre, **tout chef de service à l'égard des agents placés sous son autorité...** Ce pouvoir hiérarchique s'exprime soit sous forme d'ordres individuels soit sous forme d'instructions à caractère général adressées à l'ensemble des agents du service"<sup>1</sup>. Ainsi, les circulaires sont des textes d'application (des textes juridiques qui lui sont supérieurs) qui s'adressent aux agents d'une administration **dans le but d'interpréter le droit existant** et d'assurer sa bonne application.

Au vu du rôle qu'est censée remplir la circulaire dans l'ordonnement juridique d'un Etat donné, la circulaire du Gouverneur de la BCT nous paraît surprenante voire malhabile. En effet, le dernier –en date- des textes sur lesquels se fonde ladite circulaire est la loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la prévention du blanchiment d'argent, telle que modifiée et complétée par la loi organique n°2019-9 du **23 janvier 2019**<sup>2</sup>. Si nous nous contentons de compter à partir de la date de modification de la loi organique relative à la lutte contre le terrorisme et à la prévention du blanchiment d'argent, nous serions fondés à admettre que la dite circulaire est adoptée avec un retard de 5 ans au vu du rôle des circulaires dans la hiérarchie des normes à savoir l'interprétation du droit dans le but d'assurer sa bonne application. Ainsi, il nous semble assez étonnant que le Gouverneur de la BCT ait attendu 5 ans au minimum pour interpréter des textes juridiques et assurer leur effectivité surtout que la majorité des textes motivant l'adoption de cette circulaire a été adoptée dans un contexte de lutte contre le terrorisme et de blanchiment d'argent.

La périodisation n'étant pas innocente, les sujets de cette circulaire -à savoir les associations et les organisations à but non lucratif-, confirment à leur tour l'instrumentalisation de la rhétorique de lutte contre le terrorisme pour rétrécir le champ d'activisme des associations.

Si nous partons de la même logique suivie par cette circulaire, à savoir la lutte contre le terrorisme, nous serons amenés à rappeler que les risques s'y rapportant ne viennent pas exclusivement du cadre juridique réglementant les associations. Bien au contraire, la note accordée par le GAFI à la Tunisie sur cette question est la note "Conforme" selon son 4ème rapport de suivi de 2019 et qui a eu lieu à la suite d'une demande de réévaluation avancée par la Tunisie. Dans sa conclusion motivant cette réévaluation, le rapport du GAFI indique: "l'analyse de la 8ème recommandation révèle que la Tunisie a satisfait aux exigences de la présente recommandation, compte tenu de l'adoption de la loi n°2018-52 sur le registre national des entreprises qui a créé un registre des organisations à but non lucratif, de la modification de la loi organique n°2015-26 en vertu de la loi organique n°2019-9, qui a modifié les articles 99 et 100 ainsi que les mises à jour apportées par les autorités tunisiennes à la NRA<sup>3</sup> pour les organisations à but non lucratif entre 2017 et 2019"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> RICCI (J.-C.), *Droit administratif*, Paris, Hachette livre, 2013, 5ème édition, p.165.

<sup>2</sup> Nous nous permettons de considérer cette loi comme étant la dernière en date à la lumière de sa date de modification à savoir 2019.

<sup>3</sup> National Risk Assessment.

<sup>4</sup> "The analysis of R.8 reveals that Tunisia has met the requirements of this Recommendation, given the issuance of law No.52 of 2018 on the national register of enterprises which created a register for NPOs, the amendment of Basic Law No.26 of 2015 by virtue of Basic Law No.9 of 2019, which amended articles 99 and 100 and the updates made by the Tunisian authorities to the NRA for NPOs between 2017 and 2019". In. *4th Enhanced Follow-Up Report for The Republic of Tunisia: TC Re- Rating Request*, Middle East and North Africa Financial Action Task Force; November 2019, §24 available at <https://www.menafatf.org/sites/default/files/Newsletter/4fur-tun-en.pdf>.

Cette-même loi est le fruit d'un long processus d'adaptation de la législation tunisienne aux rapports successifs du GAFI. Dans son rapport élaboré à la suite d'une visite de terrain en février 2015, le GAFI a mentionné que, s'agissant de l'effectivité des mesures préventives, "dans le secteur financier, les banques rencontrées ne comprennent pas parfaitement les risques liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme auxquels elles sont exposées<sup>5</sup>".

En ce qui concerne l'efficacité du contrôle, le même rapport indique : "les autorités de contrôle du secteur financier, y compris le système bancaire, n'ont pas pleinement identifié et compris les risques de blanchiment d'argent/financement du terrorisme dans ces secteurs. L'absence d'un NRA rend impossible la mise en œuvre d'une surveillance fondée sur les risques nationaux. En dehors du secteur bancaire, la mise en place de la supervision blanchiment d'argent/financement du terrorisme a été lente. En 2014, la Banque Centrale de Tunisie a lancé des consultations avec le secteur bancaire sous la forme d'un questionnaire blanchiment d'argent/financement du terrorisme en vue de la programmation des missions d'audit prioritaires. **Ce questionnaire est simplement un outil d'analyse et ne peut compléter l'absence d'une approche nationale globale des risques<sup>6</sup>**". C'est à la suite de ce constat que la Tunisie adopta la loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la prévention du blanchiment d'argent.

Il n'en demeure pas moins que ces efforts n'étaient pas suffisants; le rapport de 2017 souligne: "La Tunisie a fait des efforts pour remédier aux lacunes liées à la mise en œuvre de la recommandation 6<sup>7</sup>; cependant, elle devrait toujours remédier aux lacunes restantes et publier les arrêtés gouvernementaux susmentionnés. Conformément à ce qui précède, nous estimons qu'il convient de maintenir la note de conformité à cette recommandation comme étant "partiellement conforme<sup>8</sup>". Ce qui signifie que la Tunisie, malgré l'adoption de la loi n° 2015-26 n'a pas avancée vers une législation plus efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Dans les 3ème et 4ème rapports la note de la Tunisie s'agissant de la 6ème recommandation est passée de "largement conforme" à "conforme" principalement parce que la Tunisie a adopté des mesures permettant la réception des mesures onusiennes relatives au gel des biens des entités/individus impliqués dans le blanchiment d'argent/ financement du terrorisme.

Si par ce petit tour des différentes notes accordées à la Tunisie dans différents axes nous voulons montrer une chose, ça serait la conformité de ces mesures aux standards internationaux depuis 2019. L'adoption de la circulaire n°2024-7 serait donc dépourvue de sens si son auteur prétend son inscription dans les efforts de lutte contre le blanchiment d'argent/financement du terrorisme.

Nous nous permettons de rappeler à cet égard que la conformité du cadre juridique du travail associatif aux exigences du GAFI revient entre autres, à la modification des articles 99 et 100 de la loi organique n°2015-26 en vertu de la loi organique n°2019-9.

<sup>5</sup> "In the financial sector, the banks met do not fully understand the AML/CFT risks to which they are exposed (particularly the risks related to cash foreign exchange operations)". In. *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Tunisia Mutual Evaluation Report, GAFIMOAN, 2016*, § 16, available at [https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/frsb-mer/Tunisia\\_MER\\_2016\\_EN.pdf.coredownload.inline.pdf](https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/frsb-mer/Tunisia_MER_2016_EN.pdf.coredownload.inline.pdf).

<sup>6</sup> Ibid. § 19.

<sup>7</sup> Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme.

<sup>8</sup> "Tunisia has made efforts to address the deficiencies related to the implementation of recommendation 6; however, it still should address the remaining deficiencies and issue the afore-mentioned governmental orders. According to the foregoing, we deem it appropriate to keep the rating of compliance with this recommendation as "Partially Compliant"" in. *2nd Enhanced Follow-Up Report for Tunisia Re- Ratings Request, Gafi, 2017*, § 20, available at <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/frsb-mer/FUR2-Tunisia-Dec-2017.pdf.coredownload.pdf>

L'article 100 dispose en effet que "les personnes morales constituées sous forme d'associations ou organisations à but non lucratif sont tenues de :

- Tenir des comptes sur un livre-journal faisant état de toutes les recettes et dépenses,
- Tenir un inventaire des recettes, virements et dépôts en espèces qui sont en rapport avec l'étranger, faisant état des montants y afférents leurs justificatifs, la date de leur réalisation avec l'identification de la personne physique ou morale qui en est concernée. **Une copie est transmise aux services de la Banque centrale de Tunisie,**
- Établir un bilan annuel,
- Conserver les livres et documents comptables tenus sur un support matériel ou électronique pendant dix ans à compter de la date de la réalisation de l'opération, sans préjudice des dispositions de l'article 113 de la présente loi".

A priori, rien n'empêche la BCT d'avoir un regard sur les montants qui sont en rapport avec l'étranger, elle en est même habilitée, d'une manière automatique en vertu de la loi. Il n'en demeure pas moins que, suite à une demande d'accès en information adressée à la BCT au mois d'octobre 2023 et ce, sur le développement du financement étranger des associations entre 2020 et 2023, la BCT a nié sa compétence en la matière en déclarant que "la BCT n'est pas tenue juridiquement de mettre en place une base données portant sur les associations **y compris celles qui concernent le financement étranger** puisque ceci **ne relève pas de sa compétence**"<sup>10</sup>.

Et en ce qui concerne l'identifications des banques par le biais desquelles le financement étranger au profit des associations est passé durant la même période, la BCT a déclaré que les opérations de transferts ne passent pas nécessairement par elle mais passent directement de la banque étrangère à la banque opérant sur la scène tunisienne<sup>10</sup>.

Ainsi, il nous paraît étonnant que le Gouverneur de la BCT adopte en mars 2024 une circulaire dans le but d'instaurer un mécanisme pour lequel la Banque s'est elle-même déclarée incompétente en octobre 2023 sachant que l'adoption de la circulaire n'est pas impérative pour assurer la bonne application des textes déjà en vigueur.

Nous serions aussi fondés à admettre que cette circulaire vise explicitement le rétrécissement du champ du travail associatif. Le risque de blanchiment d'argent/financement du terrorisme venant de plusieurs personnes morales/ physiques, il ne serait pas innocent d'instaurer un mécanisme de contrôle qui s'applique uniquement aux associations et aux organisations à but non lucratif. Il semble donc que la BCT, qui n'est plus indépendante en vertu de la loi, a renoué avec la tradition dictatoriale de la soumission des institutions à la volonté politique du "Président". Son indépendance ne devrait donc en aucun cas déroger aux politiques de l'Etat comme l'ont bien déclaré aussi bien le Président de la République que son Premier Ministre.


<sup>10</sup> البنك المركزي غير ملزم قانوناً بإنشاء قاعدة بيانات حول الجمعيات بما فيها تلك المتعلقة بالتمويل الأجنبي حيث لا يدخل ذلك ضمن اختصاصه التحويلات لا تمر عبر البنك المركزي التونسي وإنما تمر مباشرة من البنك الأجنبي إلى البنك المرسل من بين البنوك في الساحة





إدراك IDRAK

Institute for Development Research  
Analysis and Governance Knowledge

 [contact@i-drak.tn](mailto:contact@i-drak.tn)

 Téléphone: +216 70 867 014  
Fax: +216 70 201 280

 Rue Tahar Ben Ammar ,105  
El Menzah 9B 1013

 [www.i-drak.tn](http://www.i-drak.tn)