

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TUNISIENNE, DEPUIS L'INDÉPENDANCE *

Les trois systèmes d'organisation administrative que sont la *centralisation*, la *déconcentration* (son correctif) et la *décentralisation* (son antidote) sont adoptés en Tunisie.

Indépendant depuis le 20 mars 1956, l'Etat tunisien, tout en consolidant ses structures centrales, a tenté, avec succès, quelques expériences de déconcentration, instituant des centres de décisions hors la capitale.

L'évolution, progressive, du Tunisien explique le recours, de plus en plus fréquent, à la décentralisation : l'institution de communes — gérées par des élus locaux et dotées d'une certaine autonomie — n'est, désormais, plus une aventure risquée.

La *centralisation* et la *déconcentration* inspirent l'*Administration d'Etat*, la *décentralisation* les *collectivités locales*.

I. — L'ADMINISTRATION D'ÉTAT

1. L'ADMINISTRATION CENTRALE

Exercée au nom et pour le compte d'une seule et même personne juridique : l'Etat, cette Administration s'exerce dans le cadre national; elle est soit « active », soit « consultative ».

A) L'Administration « active » centrale

Le pouvoir gouvernemental — « monocéphal » — est détenu par un seul et unique titulaire, le Chef de l'Etat. Sont ses auxiliaires, immédiats, le Secrétaire d'Etat à la Présidence et les autres Secrétaires d'Etat; nommés par le Président de la République, les Secrétaires d'Etat ne sont responsables que devant lui, ils ne constituent pas un collège.

* La présente étude, compte tenu de sa date de rédaction, ne prend pas en considération les réformes amorcées en mars 1969, en ce qui concerne la suppression des *cheikhats* et leur remplacement par les *secteurs* (N.D.L.R.).

— *Pouvoirs du Chef de l'Etat, Chef suprême de l'Administration*

En période « normale », le Président de la République :

— « ... arrête la politique générale du Gouvernement, veille à son application » (art. 43 de la Constitution);

— « ... promulgue les lois constitutionnelles et les lois ordinaires et en assure la publication au *Journal Officiel* » (art. 44);

— « ... veille à l'exécution des lois (art. 45);

— « nomme aux emplois civils et militaires » (*idem*);

— exerce le pouvoir réglementaire par voie de décrets (affranchis de contreseing) et de décrets-lois; ces derniers étant pris, soit sur habilitation législative pendant un délai déterminé et en vue d'un objet précis (art. 28), soit avec l'accord de la commission permanente intéressée de l'Assemblée Nationale, pendant les vacances parlementaires (art. 31) (1).

En période « exceptionnelle » (cas de péril imminent), des « mesures exceptionnelles exigées par les circonstances » peuvent être prises par le Président de la République (art. 32 de la Constitution) (2).

La Présidence de la République comporte une direction du Cabinet du Président de la République et d'autres services : protocole, secrétariat particulier...

— *Attributions des auxiliaires du Président de la République*

Premier collaborateur du Chef de l'Etat, le Secrétaire d'Etat à la Présidence remplit une mission de coordination des affaires de l'Etat; il est responsable des services de l'Administration générale et exerce un rôle d'impulsion et de contrôle de l'activité administrative.

Au nom du Chef de l'Etat, le Secrétaire d'Etat à la Présidence signe les décrets à caractère réglementaire (et non individuel). Il vise aussi les arrêtés réglementaires ou individuels des Secrétaires d'Etat.

Le secrétariat d'Etat à la Présidence se compose, en plus du Cabinet du Secrétaire d'Etat, des formations suivantes : la Direction juridique et de législation, l'Inspection générale des services administratifs, la Direction des études générales et des marchés, la Direction de la fonction publique, la Direction des affaires du culte, la Sous-direction du personnel, du matériel et de la comptabilité, la Division des archives générales et de la documentation et l'Ecole nationale d'administration (décret du 5 octobre 1967).

(1) Ces décrets-lois doivent à l'expiration du délai susvisé ou après la fin des vacances parlementaires, être soumis à l'Assemblée Nationale pour ratification. Avant celle-ci, ils demeurent actes administratifs. Leur non ratification entraîne leur caducité.

(2) « En cas de péril imminent, menaçant les institutions de la République, la sécurité et l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement normal des pouvoirs publics, le Président de la République peut prendre les mesures exceptionnelles nécessitées par les circonstances.

Ces mesures cessent d'avoir effet dès qu'auront pris fin les circonstances qui les ont engendrées. Le Président de la République adresse un message à l'Assemblée Nationale à ce sujet. ».

Gérant un service public national, chaque Secrétaire d'Etat, exerce le pouvoir réglementaire — dans la limite de sa compétence — par voie d'arrêté, soumis au visa du Secrétaire d'Etat à la Présidence. Il est aussi titulaire du pouvoir hiérarchique, disciplinaire et de tutelle dans son département. Le Secrétaire d'Etat est, de plus, ordonnateur principal du budget qu'il gère. Il représente l'Etat dans les actes juridiques (conclusion de marchés...).

Chaque Secrétaire d'Etat a comme collaborateurs immédiats les membres de son cabinet doté d'un chef.

Le secrétariat d'Etat au Plan et à l'économie nationale est un département clé, surtout depuis l'ère de la rénovation économique en Tunisie. Il se subdivise en trois sous-secrétariats d'Etat (finances et développement, agriculture, industrie et commerce).

Les Secrétaires d'Etat sont, en dehors du Secrétaire d'Etat à la Présidence, au nombre de douze : défense nationale; justice; affaires étrangères; intérieur; Plan et économie nationale; éducation nationale; affaires culturelles et information; jeunesse, sports et affaires sociales; travaux publics et habitat; santé publique; P.T.T.; Secrétaire d'Etat représentant personnel du Président de la République.

Chaque Secrétaire d'Etat dispose d'un Cabinet.

B) *L'Administration « consultative » centrale*

Sa compétence est soit générale et tel est le cas, en partie, de la Direction juridique et de législation précitée, soit spécialisée; les organismes consultatifs — spécialisés — sont innombrables :

— Le Conseil économique et social (art. 58 de la Constitution, décret-loi du 16 janvier 1961 ratifié par la loi du 28 juin 1961 et décrets d'application des 20 avril 1965 et 7 avril 1966).

— Le Conseil supérieur de la magistrature (art. 55 et 56 de la Constitution et loi du 14 juillet 1967).

— Les organismes de planification (loi du 16 janvier 1958 et décret du 4 novembre 1963) : Conseil national du Plan, Conseil interministériel du Plan, Comité permanent du Plan, Commissions de synthèse (Commission de l'équilibre général, Commission de l'emploi et de la productivité, Commission du développement régional), Comités et sous-comités sectoriels.

2. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE (3)

Elle s'exerce, verticalement, à partir de la capitale, au moyen des services extérieurs des divers secrétariats d'Etat et des Gouverneurs. Les uns et les autres émanent du pouvoir central et constituent l'Administration déconcentrée ou les services de l'Etat dans les gouvernorats.

(3) Territoriale et non locale.

A) *Les services extérieurs*

Ces services sont étalés sur l'ensemble du territoire et soumis aux Secrétaires d'Etat par l'intermédiaire d'agents de liaison que sont leurs chefs, et ce, dans les deux sens ascendant et descendant; ces agents de transmission sont des autorités déconcentrées.

L'expérience la plus concluante à ce sujet est, pour l'instant, celle du sous-Secrétariat d'Etat à l'Agriculture (4) : le décret du 2 juillet 1965, réorganisant les services de l'Agriculture a créé la fonction de *Commissaire régional du développement agricole* (5). Représentant, dans le gouvernorat, le Sous-Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le Commissaire régional est le supérieur hiérarchique de tous les agents de ce département et le conseiller technique agricole de tout organisme régional ou local; il veille à l'exécution du Plan. Toute correspondance entre les services extérieurs et l'Administration centrale doit lui être adressée. Surtout, il décharge les services de la capitale des tâches d'exécution. Pour accomplir sa mission, le Commissaire régional est secondé par des adjoints techniques; le Sous-Secrétaire d'Etat lui a délégué sa signature.

L'action des Commissaires régionaux est coordonnée par l'un des cinq services centraux du sous-secrétariat à l'Agriculture, le *Commissaire de coordination* (6). Il est l'intermédiaire entre le Sous-Secrétaire d'Etat et les Commissaires régionaux; de surcroît, il contrôle l'exécution par ces derniers des décisions prises à l'échelon le plus élevé; aussi, il préside, en l'absence du Sous-Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, les réunions des Commissaires régionaux.

D'autres expériences de déconcentration ont été tentées avant 1965 par le même sous-secrétariat d'Etat. L'une d'elles a consisté à diviser le pays en quatre régions dirigées chacune par un Commissaire régional (deux régions dans le Nord (7), une dans le centre (8) et une dans le Sud (9). Mais ce Commissaire se limitant à une tâche de coordination sans pouvoir hiérarchique sur les services extérieurs et ces régions étant trop vastes, cette réforme n'a pas abouti. L'autre expérience a confié des pouvoirs accrus à trois délégués régionaux (10) et a réussi. Le décret précité de 1965 l'a étendue à l'ensemble du territoire.

A son tour, le secrétariat d'Etat à l'éducation a, par le décret du 30 juillet 1968, créé la mission de *Directeurs régionaux de l'enseignement* (un par gouvernorat) : représentant le Secrétaire d'Etat à l'éducation natio-

(4) Cf. W. BAUDRILLARDT, « Le Sous-Secrétariat d'Etat à l'Agriculture », *Servir*, revue tunisienne du service public, 1969 (4), p. 34 et s.

(5) Ils sont au nombre de treize, un dans chaque gouvernorat.

(6) Les autres services sont : le Cabinet du Sous-Secrétaire d'Etat, le Bureau de contrôle des unités coopératives du Nord, l'Inspection des services administratifs et la section de contrôle des offices de mise en valeur.

(7) Ayant comme chefs-lieux respectif Tunis (pour les Gouvernorats de Tunis, de Bizerte et du Cap Bon) et le Kef (pour les Gouvernorats du Kef, de Jendouba et de Bêjà).

(8) Pour les Gouvernorats de Sousse, Kairouan et Kasserine.

(9) Pour les Gouvernorats de Sfax, Gafsa, Gabès et Médenine.

(10) Respectivement pour Kairouan, Sidi-Bou-Zid et Gafsa.

nale, ils sont les chefs de tous les services de ce département dans les gouvernorats et disposent — entre autre — du pouvoir hiérarchique, de contrôle et d'inspection, comme ils bénéficient de la délégation de signature que leur a consentie le Secrétaire d'Etat à l'éducation nationale.

B) *Les Gouverneurs*

Chaque Gouverneur est à la tête d'une des treize circonscriptions territoriales administratives déconcentrées de l'Etat, dénommées *gouvernorats régionaux* (11).

Un statut particulier permet au Gouverneur d'accomplir une mission de premier ordre.

Statut du Gouverneur (12)

Il est nommé, au choix, par décret délibéré en Conseil des Secréaires d'Etat, sur proposition du Secrétaire d'Etat à l'intérieur et ce, dans les proportions que voici : 50 % au moins de l'effectif total parmi les Délégués de classe exceptionnelle et de 1^{re} classe; 25 %, au plus, parmi les fonctionnaires supérieurs totalisant dix ans de services civils effectifs; 25 % au maximum au choix du Gouvernement.

Aussi bien l'affectation que la mutation d'un Gouverneur est prononcée par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur, sur avis du Conseil des Secréaires d'Etat.

Le Gouverneur ne peut quitter son poste sans autorisation du Secrétaire d'Etat à l'intérieur; l'intérim de la fonction de Gouverneur est confié, soit à un autre Gouverneur, soit à un Délégué, par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur, sur proposition du Gouverneur intéressé. Une permission d'absence n'excédant pas trois jours consécutifs peut être accordée au Gouverneur par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur. Les autres congés (annuels de repos, exceptionnels, sans solde, de maladie...) sont accordés au Gouverneur conformément au statut de la fonction publique (13).

Les positions, fixées par arrêté, sont celles de l'activité (avec diverses situations : présence au poste d'affectation, permission et congé), de la mise en disponibilité (demandée ou prononcée ex officio, sans solde, pour une nécessité de service et pour, au plus, cinq ans, dans ce dernier cas), du détachement et du service militaire.

Promotions ou avancements du Gouverneur sont décidés par arrêté du

(11) Les chefs-lieux de gouvernorats sont : Tunis, Bizerte, Béja, Jendouba, Le Kef, Kasserine, Gafsa, Médenine, Gabès, Sfax, Kairouan, Sousse et Nabeul.

Initialement au nombre de quatorze (décret du 21 juin 1956, portant organisation administrative), les gouvernorats ont été réduits à treize, à la suite de la suppression de celui de Tozeur dont le territoire a été partagé entre les Gouvernorats de Gabès et de Gafsa (loi du 21 juillet 1959).

(12) Cf. le décret du 21 juin 1956, portant statut du personnel supérieur des services extérieurs de l'administration régionale.

(13) Le dernier et actuel statut général des personnels de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif est du 3 juin 1968.

Secrétaire d'Etat à l'intérieur; le cadre des Gouverneurs comprend trois classes, le séjour dans les deux classes inférieures est de trois ans.

L'avertissement et le blâme avec incription au dossier sont prononcés par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur, sur rapport du chef de l'Administration régionale; l'exclusion temporaire, — sans solde, pendant au plus six mois — et la rétrogradation sont décidées par la même autorité sans l'avis de l'Administration régionale, mais après celui du Conseil des Secrétaires d'Etat; la révocation — avec ou sans suspension du droit à pension — intervient par l'effet d'un décret pris après avis du Conseil des Secrétaires d'Etat. Ne comparaisant devant aucun Conseil de discipline, le Gouverneur — avant d'être l'objet d'une exclusion temporaire, d'une rétrogradation ou d'une révocation — a droit, néanmoins, à la communication personnelle et confidentielle de son dossier. La commission d'une faute, d'une certaine gravité, expose le Gouverneur à la sanction de la suspension prononcée par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur et d'urgence; cette sanction est provisoire (durée de deux mois et attribution de la moitié des émoluments); elle est suivie, soit par la réintégration, soit par l'une des mesures disciplinaires susvisées.

Afin que soient préservées l'indépendance et l'intégrité du Gouverneur, il est prévu, par le statut de 1956, que l'exercice par l'épouse de cette autorité — dans la circonscription de son conjoint — d'une activité lucrative (publique ou privée) est subordonnée à l'autorisation du Secrétaire d'Etat à l'intérieur. Cette autorisation est aussi indispensable à l'acquisition par le Gouverneur ou son conjoint, à titre onéreux ou gratuit, d'immeubles ou de cheptel vif et à la location ou exploitation directement ou par personne interposée, d'immeubles ruraux agricoles par le Gouverneur. Quant à l'exploitation ou gestion directe ou non, par ce dernier, d'un fonds de commerce, d'une entreprise industrielle ou commerciale, elle sont formellement interdites.

Au titre des interdictions, la disposition de l'article 39 du statut ne manque pas de surprendre, puisqu'il y est stipulé : « Il est interdit aux Gouverneurs... d'assurer une responsabilité quelconque au sein d'un groupe-ment politique, professionnel ou confessionnel. » Cette interdiction — formelle et contredite par les faits — doit être levée et le texte qui l'a instituée modifié puisque l'une des attributions du Gouverneur est politique.

Attributions du Gouverneur

Initialement la fonction de Gouverneur n'était qu'administrative; depuis la décision du Conseil national du Parti en 1963, entérinée par le Congrès de Bizerte (1964), elle connaît, officiellement, une autre dimension : *politique*. En effet, en 1956, et sur le plan régional, l'Etat était représenté, administrativement, par le Gouverneur, le Parti par le Délégué de son Bureau politique. Ce vis-à-vis Gouverneur — Délégué du P.S.D. s'est révélé source de conflits de compétence et plein d'embûches; dans son discours du 2 mars 1963, le Président de la République, abordant la « question de la dualité Gouverneurs-Délégués » a remarqué qu'« elle pose des problèmes de pré-séance... », ajoutant, « faut-il donner le pas au Gouverneur, représentant de

l'Etat ou au Délégué du Parti qui est à l'origine de l'Etat ? ». Et la décision a été prise de « mettre fin à cette dualité, à ce bicéphalisme » car la « gestion des affaires publiques ne saurait, s'accommoder des tiraillements qui en résultent. »

Ainsi a été unifiée l'autorité régionale et, entre les mains du Gouverneur, ont été concentrés les pouvoirs administratif et politique, cette synthèse s'expliquant par la double qualité du Gouverneur : représentant de l'Etat et du Parti en même temps. Sur le plan régional, s'est effectuée, comme sur le plan national, la symbiose Etat-Parti au pouvoir. C'est que le Gouverneur est, désormais, président de droit du Comité de coordination du P.S.D. (élu par les délégués des cellules de la région, siégeant en Congrès) (14).

Sa position renforcée, le Gouverneur exerce des compétences aussi diversifiées qu'essentielles : « Délégués du Gouvernement », les Gouverneurs, dans leur circonscriptions, « assurent, à ce titre et sous l'autorité des ministres compétents, la coordination, l'orientation et la surveillance générale de l'activité des fonctionnaires de l'Etat » ainsi que « la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités publiques locales » (art. II du décret du 21 juin 1956).

Sous l'autorité du Secrétaire d'Etat à l'intérieur, chaque Gouverneur est « le chef hiérarchique de tous les fonctionnaires de l'Administration régionale, mise à sa disposition » (art. 8 du même décret), comme il est personnellement responsable de « l'Administration générale du governorat ». Titulaire du pouvoir réglementaire, le Gouverneur est aussi autorité de police administrative et judiciaire de même qu'il est chargé de l'exécution des décisions de justice (art. 14, 15 et 16 du décret précité).

Les conseils, comités et commissions présidées par le Gouverneur sont innombrables.

C) *Le Gouverneur et les services extérieurs*

Ce n'est pas seulement dans ses rapports avec le Délégué du Parti que l'autorité du Gouverneur a engendré des conflits de compétence puisque le problème s'est posé de savoir comment concilier les pouvoirs du Gouverneur, chef de sa circonscription et représentant du Président de la République et de l'ensemble du Gouvernement, et ceux du chef d'un service extérieur, représentant un Secrétaire d'Etat.

La Commission de réforme de la fonction publique et des structures administratives, réunie il y a deux ans, a proposé de « ...redonner au Gouverneur... représentant unique du pouvoir exécutif (15), un rôle de direction et d'impulsion de tous les services de l'Etat dans la Région » et de lui assurer « une autorité suffisante sur tous les services de l'Etat dans la Région » et sur les chefs des services extérieurs qui, désormais, devraient être ses « adjoints... pour les affaires relevant de leur compétence. »

(14) Art. 13 du Règlement intérieur du P.S.D. : « Le Comité de coordination est présidé par le Gouverneur, en tant que responsable du Parti ».

(15) L'expression « pouvoir gouvernemental », correspond mieux à la nature du régime constitutionnel tunisien, de type présidentiel.

D) *Les auxiliaires du Gouverneur*

Eu égard à l'ampleur des tâches — multiples — du Gouverneur, aux dimensions administrative, politique... il est indispensable que cette autorité, dont la position prééminente dans la Région est incontestable, soit secondée par nombre de collaborateurs, les Délégués et le Conseil de gouvernorat.

Les Délégués du Gouverneur

Les Gouvernorats sont subdivisés en circonscriptions territoriales administratives : les délégations (16). Le Délégué est le premier collaborateur du Gouverneur.

Statut du Délégué

Les Délégués sont nommés par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur (au moins 2/3 des effectifs par concours sur épreuves (17) et le 1/3 restant parmi des agents publics de la catégorie B ayant cinq ans de services civils effectifs). Un stage d'un an, au siège du Gouvernorat est obligatoire (à son expiration, le stagiaire à défaut de titularisation, est, soit astreint à un nouveau stage d'un an, soit licencié, soit enfin remis à la disposition de son Administration d'origine).

Les affectations et mutations sont prononcées par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur; l'affectation intervient au siège du Gouvernorat ou à une subdivision territoriale; une seule mutation peut avoir lieu en un an, le 1^{er} juillet, sauf nécessité de service, ce qui suppose un rapport préalable du Chef de l'Administration régionale à cet effet. L'autorisation du Secrétaire d'Etat à l'intérieur est nécessaire pour qu'un Délégué puisse quitter son poste.

Les divers congés sont accordés dans les mêmes conditions que pour le Gouverneur.

C'est ce dernier qui autorise la permission d'absence n'excédant pas trois jours consécutifs.

La matière des positions est réglementée dans les mêmes termes que pour le Gouverneur.

Les promotions et avancements sont prononcés par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur.

Trois ans d'ancienneté dans le dernier échelon de la 1^{re} classe sont exigés pour être élevé à la classe exceptionnelle et ce, dans la limite de 15 % des emplois de cette classe. Pour être élevé à la 1^{re} classe, dans la limite de 30 % des emplois, il est nécessaire d'avoir séjourné au moins trois ans dans le dernier échelon de la 2^e classe. A l'intérieur des 1^{re} et 2^e classes,

(16) Ces délégations territoriales portent le nom de leur chef-lieu, sièges des délégués; leur délimitation est modifiable par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur (art. 3 et 4 du décret du 21 juin 1956). Elles sont au nombre de cent dix.

(17) En 1966, seulement, un concours a été organisé.

l'avancement d'échelon est subordonné, en principe, à deux ans et demi d'ancienneté dans l'échelon inférieur.

Les sanctions disciplinaires, allant de l'avertissement à la révocation, sont prononcées par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur, sur rapport du Chef de l'Administration régionale pour l'avertissement et le blâme et après avis d'un Conseil de discipline pour l'exclusion temporaire, la rétrogradation et la révocation (composent ledit Conseil de discipline : le Chef de l'Administration régionale, président, un Gouverneur et un Inspecteur des Services administratifs que désigne le Secrétaire d'Etat à l'intérieur). La suspension intervient selon les mêmes règles que pour le Gouverneur.

Comme pour ce dernier, des précautions sont prises pour assurer l'indépendance et l'intégrité du Délégué.

Le décret du 10 juin 1965 (complétant celui du 21 juin 1956), portant statut du personnel supérieur des services extérieurs de l'Administration régionale, a consacré l'institution du premier Délégué. Cependant, le corps des Délégués ne comporte pas d'autorité hiérarchique des uns sur les autres.

Attributions du Délégué

Le Gouverneur peut lui déléguer une partie de ses pouvoirs; cette délégation est limitée dans le temps et soumise à l'approbation du Secrétaire d'Etat à l'intérieur; elle ne saurait intervenir en matière de police administrative ou de contrôle des collectivités locales (art. 12, 16 et 17 du décret du 21 juin 1956).

Le Délégué est autorité de police judiciaire (art. 15 du décret susvisé), comme il est chargé de l'exécution des décisions de justice (*idem*).

Le Délégué est assisté par le Cheik (18), nommé par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur, parmi trois candidats choisis par la population du cheikhat. Intermédiaire entre l'Administration et les habitants du cheikhat, le Cheikh est, pour le Délégué, un agent d'information et d'exécution. Ses attributions sont financières (collecte d'impôts), administratives (en tant qu'agent de l'état-civil là où il n'y a pas d'officier d'état civil) et judiciaire (en sa qualité d'auxiliaire des tribunaux : il transmet les convocations et assiste les huis-siers pour l'exécution des jugements).

Le Conseil de gouvernorat

La place assignée au Conseil de gouvernorat, dans nos développements, surprendra; car, sauf pour nous, ledit Conseil est considéré comme une collectivité territoriale décentralisée (19) : avant la doctrine, l'article 59 de la Constitution du 1^{er} juin 1959 énonce : « Les Conseils municipaux et les Conseils régionaux gèrent les affaires locales... », l'article 1^{er} de la loi du

(18) Il est à la tête d'un cheikhat, dont les limites territoriales et l'attachement à une Délégation déterminée peuvent être modifiés par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur sur proposition du Gouverneur intéressé (art. 5 du décret du 21 juin 1956). Il existe huit cents cheikhats.

(19) Comme la Commune.

30 décembre 1963, relative aux Conseils de gouvernorat stipule : « Le Conseil de Gouvernorat est une collectivité publique, dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il gère... dans chaque Gouvernorat, les intérêts régionaux ». Or, en dépit de ce qui précède, ni par son *organisation* ni encore par ses *pouvoirs*, le Conseil de gouvernorat n'est une collectivité territoriale décentralisée.

Organisation du Conseil de gouvernorat

Le Conseil de gouvernorat n'est pas une assemblée élue, ce qui le prive de l'un des éléments fondamentaux de la décentralisation. Il se compose, en effet, comme suit :

- 1) du Gouverneur, président,
- 2) des membres du Comité régional de coordination du P.S.D.,
- 3) d'un représentant de chaque organisation nationale, désigné, sur proposition du Gouverneur et présentation de cette organisation, par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur,
- 4) des présidents des syndicats de Communes,
- 5) éventuellement, et sur convocation du Gouverneur à la réunion, des chefs de services administratifs régionaux et des représentants des Conseils municipaux (art. 2 de la loi du 30 décembre 1963) (20).

Le Conseil de gouvernorat est réuni sur convocation du Gouverneur (adressée à ses membres, trois jours francs au moins avant la date prévue pour la réunion) (21). C'est le Gouverneur qui en arrête l'ordre du jour (22). Un Délégué du siège assure le secrétariat du Conseil de gouvernorat, il est désigné par le Gouverneur.

Attribution du Conseil de Gouvernorat

Ce dernier se limite à examiner le projet du budget de la région; mais, c'est le Gouverneur qui arrête ledit budget. Son avis consultatif est parfois requis par le Gouverneur (sur toute question administrative, économique... intéressant le gouvernorat).

Puisque le Conseil de gouvernorat n'est que le Conseiller du Gouverneur, la décentralisation n'est réalisée qu'au stade de la commune.

(20) Avant la réforme de 1963 et conformément à la loi du 17 août 1957, les membres du Conseil de gouvernorat étaient nommés pour trois ans par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur, sur proposition du Gouverneur.

Quoique n'ayant point institué l'élection — sur le plan local — des membres du Conseil de gouvernorat, ce qui exclut tout caractère de collectivité décentralisée à ce dernier, le texte de 1963 représente un progrès, par rapport à celui de 1957, dans le sens de la « représentativité », des membres du Conseil du gouvernorat puisque les représentants des organisations nationales ont déjà été élus au sein de ces dernières (cf. la circulaire du Secrétaire d'Etat à l'intérieur, du 18 mars 1964, adressée aux Gouverneurs et se rapportant à l'application de la loi du 30 décembre 1963).

(21) Les sessions ordinaires sont au nombre de quatre (février, mai, juillet et novembre) et durent, chacune, dix jours au maximum. Le Conseil de gouvernorat peut aussi se réunir en session extraordinaire.

(22) Le huis clos des réunions du Conseil de gouvernorat peut être prononcé par le Gouverneur.

II. — L'ADMINISTRATION LOCALE

C'est celle d'une collectivité locale décentralisée : la commune.

« Collectivités de droit public dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière », « chargées de la gestion des intérêts municipaux », ainsi sont qualifiées les communes par l'article 1^{er} de la loi municipale (décret beylical du 14 mars 1957).

C'est par décret que sont constituées, délimitées, modifiées et supprimées les communes; le texte créant une commune lui attribue un nom et détermine le lieu où siège le Conseil municipal; ce dernier doit être consulté avant tout changement de nom (art. 3, D.B. précité); en cas de création ou de modification d'une commune par décret est fixé le nombre des conseillers et adjoints municipaux (art. 110 de la loi électorale du 8 avril 1969) (23).

Le corps municipal se compose du Conseil municipal et du Président de celui-ci, secondé par un ou plusieurs adjoints (art. 2, D.B. de 1957).

1. LE CONSEIL MUNICIPAL

A) *Organisation du Conseil municipal*

— L'élection de ses membres est régie par le titre IV du code électoral (art. 110 à 134).

Le mandat de Conseiller municipal est de trois ans; la rééligibilité est permise. Le tableau n° 3, annexé audit code, fixe le nombre des Conseillers et adjoints municipaux de chaque commune.

Les conditions d'éligibilité et cas d'inéligibilité sont fixés par les articles 112 à 115; l'âge de l'éligibilité, pour les deux sexes, est de 25 ans accomplis (le D.B. de 1957, article 7, n'exigeait que l'âge de 20 ans).

Les articles 116 à 118 déterminent les cas d'incompatibilité, les articles 119 à 124 réglementent les candidatures, 125 la propagande, 126 et 127 le scrutin (de liste majoritaire à un tour, avec panachage), 128 à 132 le contentieux électoral, 133 et 134 le remplacement des conseillers municipaux.

Ceux-ci prennent rang dans l'ordre du tableau, lequel est déterminé par la date de l'élection, à défaut (entre Conseillers élus le même jour) par le nombre des suffrages obtenus, sinon (à égalité des voix) par priorité d'âge.

(23) La loi du 8 avril 1969, portant code électoral, a abrogé, pour ce qui est de l'élection des membres des conseils municipaux les articles 4 à 24, 27, 56, al. 3, du D.B. du 14 mars 1957 ainsi que l'arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur du 15 mars 1957, fixant les modalités du régime électoral applicable pour la désignation desdits Conseils et les textes subséquents les modifiant ou complétant. Cette loi se rapporte aussi à l'élection du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale.

— Quatre sessions — de dix jours chacune, sauf prolongation consentie par le Gouverneur (24) — sont de rigueur (février, mai, juillet et novembre). A ces sessions ordinaires, s'ajoutent celles extraordinaires, convoquées par le Président de la commune, chaque fois que nécessaire ou à la demande, soit du tiers des Conseillers en exercice, soit du Gouverneur. La convocation — mentionnée au registre des délibérations et affichée à la porte de la commune ou publiée — est adressée aux membres du Conseil municipal, par écrit et à domicile, trois jours francs, au moins, avant la date de la réunion. L'urgence abrège ce délai qui, cependant, ne saurait être inférieur à un jour franc.

— Convoqué, le Conseil municipal ne peut délibérer que si la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance; si ce quorum n'est pas atteint une seconde convocation est lancée dans les mêmes formes et par la même autorité que précédemment.

— La délibération du Conseil municipal n'est prise qu'à la majorité absolue des votants; le scrutin est public ou secret (dans ce dernier cas, à la demande du tiers des membres présents ou s'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation : il est procédé, alors, à un troisième tour de scrutin et à la majorité relative; si aucun des candidats n'a obtenu la majorité relative, l'âge départage les concurrents en cas d'égalité des voix). La voix du Président est prépondérante lorsque le scrutin est public. Le procès-verbal de la délibération précise le nom des votants et le sens de leur vote.

— Les séances du Conseil municipal sont présidées par le Président de la commune, à qui appartient la police de la séance : de celle-ci, il peut expulser tout auditeur agité, comme il peut en ordonner l'arrestation; en cas de délit ou de crime, il en dresse procès-verbal. A défaut de ce Président, le Conseil municipal, dans sa séance, est présidé par un remplaçant : par exemple, lorsque les comptes d'administration du Président sont discutés; ce remplaçant, présidant en séance, adresse directement au Gouverneur la délibération (25).

En plus du Président, le Conseil municipal se compose d'un ou de plusieurs secrétaires, élus parmi ses membres au début de chaque session et pour la durée de celle-ci, lesquels sont assistés par des auxiliaires qui ne sont pas Conseillers municipaux et qui, présents aux séances du Conseil, n'y votent pas.

Les séances du Conseil municipal sont publiques; mais le huis-clos peut être prononcé sur la demande du tiers des conseillers ou du Président.

— A toute délibération et assurée une publicité appropriée : inscription — par ordre de date — sur un registre coté et paraphé par le Gouverneur; signature par tous les conseillers présents ou mention de la clause les empêchant de signer; affichage, par extrait à la porte de la municipalité, du

(24) La session de juillet, au cours de laquelle est discuté le budget, peut durer un mois.

(25) Le Président de la commune peut assister à cette séance, où il est concerné; mais, il doit se retirer avant le vote.

compte-rendu de la séance, dans la huitaine; par ailleurs, procès-verbaux du Conseil, budget et comptes de la commune et arrêtés municipaux constituent des documents que tout habitant de la commune, ou contribuable, peut connaître.

B) Attributions du Conseil municipal

Le vague entourant la formule de l'article 44 de la loi municipale — de 1957 — : « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la Commune », signifie que les attributions dudit Conseil sont très étendues (26) et que la liste des pouvoirs reconnus à cet organe n'est qu'énonciative, indicative et non point limitative, exhaustive.

L'acte émanant du Conseil est, soit une *décision*, soit un *avis*, soit un *vœu*.

— Le pouvoir de décision est dévolu au Conseil municipal dans des domaines d'importance vitale : vote du budget communal, condition *sine qua non* de l'autonomie — non absolue — locale (27), création d'un service public local, gestion du domaine de la commune... (28).

— L'avis du Conseil municipal est requis dans les matières énumérées par l'article 53 de la loi municipale (projets d'alignement...) (29).

— Le vœu émis par le Conseil municipal ne saurait être politique (art. 55 de la loi municipale).

C) La tutelle exercée sur le Conseil municipal

La décentralisation n'étant pas la sécession ou la « souveraineté » locale — seul l'Etat étant souverain — les attributions du Conseil municipal ne sont pas exercées en toute *liberté par les élus locaux*, ceux-ci mêmes sont soumis à un certain pouvoir central. C'est que l'Etat — qui n'est pas démembré — exerce la tutelle administrative et ce, aussi bien sur les conseillers que sur le Conseil municipal.

Tutelle exercée sur la personne des Conseillers municipaux

Le Gouverneur peut déclarer démissionnaire « tout membre du Conseil municipal qui sans motifs reconnus légitimes par le Conseil, a manqué à trois convocations successives... après avoir été admis à fournir ses explications » (30).

(26) Cf. les art. 44 à 55 de la loi municipale.

(27) Sur ce point, le contraste est fondamental, entre les prérogatives du Conseil municipal et celles du Conseil de gouvernement. Cf. les art. 104 à 106 de la loi municipale et Jacques MAGNET, *Les finances publiques tunisiennes*, Tunis, publication du centre de Recherches et d'Etudes Administratives de l'E.N.A., 1968 (ronéotypé), p. 223 et s.

(28) Cf. les art. 83 à 89 de la même loi.

(29) D'autres textes, législatifs ou réglementaires, prévoient cette consultation.

(30) Art. 42 de la loi municipale. Un recours du Conseiller intéressée est prévu, par cette même disposition, dans les dix jours de la notification de la décision du Gouverneur, devant le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

Par décret, la dissolution peut frapper le Conseil municipal tout entier et, à défaut, en cas d'urgence, ledit Conseil peut être suspendu, par arrêté motivé du Secrétaire d'Etat à l'intérieur (31).

Tutelle exercée sur les actes du Conseil municipal

Ses manifestations sont multiples : obligation du dépôt des délibérations, pouvoir d'approbation, de suspension et d'annulation de ces délibérations et pouvoir de substitution d'office.

— Certaines délibérations (32) ne sont exécutoires qu'après leur dépôt au siège du Gouvernorat et quinze jours après ce dépôt.

— *Le pouvoir d'approbation* préalable s'exerce sur les délibérations visées par l'article 50 de la loi municipale (et intervenant dans divers domaines : budget, crédits supplémentaires, contributions extraordinaires et emprunts, taxes locales..., règlements d'hygiène...).

Ce pouvoir d'approuver est octroyé au Gouverneur, au Secrétaire d'Etat à l'intérieur et conjointement à ce dernier et au Secrétaire d'Etat au Plan et à l'économie nationale (33).

Un délai d'un mois — à dater du dépôt de la délibération — est imparti au Gouverneur saisi à fin d'approbation; son silence vaut approbation lorsque ce délai expire; le refus d'approuver habilite le Conseil municipal à saisir le Secrétaire d'Etat à l'intérieur. Ce délai est de trois mois pour un Secrétaire d'Etat; le silence vaut approbation.

— Le pouvoir de suspension — de l'exécution d'une délibération — est exercé par le Gouverneur, dans le même délai de quinze jours que pour le dépôt dans le cas d'une délibération annulable (art. 52 in fine).

— Le pouvoir d'annulation n'est détenu que par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur; celui-ci prononce la *nullité de droit* (34) ou l'*annulation* (35) d'une délibération, par voie d'arrêté motivé.

A toute époque, une partie intéressée peut demander la nullité de droit.

(31) Art. 45 de la loi municipale. La suspension ne peut excéder deux mois.

(32) Autres que celle visées à l'art. 54 de la loi municipale.

(33) Art. 50 :

« ... Sont approuvées par le Gouverneur, les délibérations prévues au 4°, 5°, 6°, 7° et 8° du présent article lorsqu'il s'agit de communes dont la population ne dépasse pas 10 000 habitants.

Sont approuvées par le Ministre de l'Intérieur les délibérations prévues à l'alinéa précédent lorsqu'il s'agit de villes dont la population dépasse 10 000 habitants ainsi que les délibérations prévues au 1°, 2°, 3°, 4°, 10°, 11°, 12° et 13° du présent article.

Sont, toutefois, approuvées par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances :

- 1) Les contributions extraordinaires et les emprunts contractés par les communes ainsi que les contributions destinées à en assurer le service.
- 2) Les budgets et les comptes de communes ».

(34) Art. 46 de la loi municipale : « Sont nulles de plein droit :

- 1) Les délibérations d'un Conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou pris hors de sa réunion légale.
- 2) Les délibérations prises en violation des textes législatifs ou réglementaires ».

(35) Art. 47 :

« Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du Conseil, intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataires à l'affaire qui en fait l'objet ».

L'annulation peut être provoquée d'office par le Gouverneur (dans un délai d'un mois à compter du dépôt du procès-verbal de la délibération au siège du Gouvernorat ou sollicitée par tout intéressé ou contribuable de la commune (dans un délai de quinze jours à compter de l'affichage, à la porte de la municipalité de la délibération en cause; la demande doit être déposée au siège du Gouvernorat; un récépissé en est délivré). Le Secrétaire d'Etat à l'intérieur dispose d'un délai de quinze jours pour statuer sur la demande d'annulation dont il est saisi.

— Le pouvoir de substitution. — Alors que les pouvoirs précédents respectent l'ordre des compétences et sont exercés après l'intervention de la décision censurée (pour l'approuver, en suspendre l'effet ou l'annuler), la substitution perturbe la répartition des compétences.

Ce bouleversement intervient dans les situations que voici :

— « Si le Conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire ou n'allouait qu'une somme insuffisante » (art. 112, al. 1^{er} de la loi municipale).

— « Lorsque le budget d'une commune n'a pas été voté en équilibre, par le Conseil municipal » (art. 108, al. 1^{er}).

Dans ces deux hypothèses, la substitution d'office intervient au profit des Secrétaires d'Etat à l'intérieur et au Plan et à l'économie nationale, autorités de tutelle.

Attentatoire à la dévolution — normale — des compétences, la substitution est soumise à des conditions draconiennes; en effet :

— dans le premier cas, l'allocation faisant défaut est inscrite au budget communal, d'office, par arrêté des Secrétaires d'Etat précités après avoir demandé au Conseil municipal intéressé une délibération spéciale à ce sujet;

— dans le second cas, le Secrétaire d'Etat à l'intérieur « renvoie au Président » le budget, « dans le délai de quinze jours qui suit son dépôt au siège du Gouvernorat » et, « le Président le soumet, dans les dix jours, à une seconde délibération du Conseil municipal ». Celui-ci doit statuer dans le délai de huitaine et le budget est immédiatement renvoyé au Ministre de l'intérieur. Si le budget, ayant fait l'objet d'une seconde délibération, n'a pas à nouveau été voté en équilibre ou s'il n'a pas été retourné au Ministre de l'intérieur, dans le délai d'un mois, à compter de son renvoi au Président, en vue de la seconde délibération, les Ministres de l'intérieur et des finances arrêtent le budget ».

2. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL MUNICIPAL

A) *Statut du Président du Conseil municipal*

L'élection du Président du Conseil municipal est réglementée, ainsi que celle des adjoints, par les articles 56 et suivants de la loi municipale (scrutin secret et à la majorité absolue; « si après deux tours de scrutin aucun can-

didat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative; à égalité des voix, l'élection est acquise au plus âgé) (36).

Le mandat du Président (et des adjoints) est de la même durée que celui du Conseil municipal (37). Sa démission doit être adressée au Gouverneur; elle n'est définitive qu'à partir de son acceptation par cette autorité « ou à défaut de cette acceptation un mois après un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée » (art. 63 de la loi municipale).

Le régime administratif de la ville de Tunis est particulier : en plus du Président de la municipalité et de ses adjoints, élus, parmi les membres du Conseil municipal, existe une autre autorité : le *Gouverneur-maire* de Tunis, nommé par décret, sur proposition du Secrétaire d'Etat à l'intérieur (38).

B) *Attributions du Président du Conseil municipal*

Le Président du Conseil municipal est doté d'une double qualité, il est agent de la commune et agent de l'Etat.

Attributions en tant qu'agent de la commune

Le Président prépare, instruit et exécute les délibérations du Conseil municipal; prépare et propose le budget, ordonne les dépenses, administre le domaine communal, dirige les travaux communaux, pourvoit aux mesures se rapportant à la voirie municipale, représente la commune dans tous les actes de la vie civile, nomme aux emplois communaux, exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard du personnel communal...

La police municipale est dévolue au Président du Conseil municipal (art. 73 et s. de la loi municipale).

La gestion des intérêts municipaux de Tunis est assurée par le Gouverneur-maire, hormis la convocation du Conseil municipal, la présidence des séances et l'exercice des fonctions d'officier de l'état civil qui sont la compétence du Président de la municipalité de la capitale.

Attributions en tant qu'agent de l'Etat

Le Président publie et exécute les textes législatifs et réglementaires, exécute les mesures de sûreté générale et les fonctions spéciales que lui attribue la loi.

Il est officier de l'état civil, tient à jour les listes électorales, légalise les signatures...

(36) Art. 58 de la loi municipale.

(37) La fonction de Président — comme celle d'adjoint ou de Conseiller municipal — est gratuite. Cependant, est prévu le remboursement des frais nécessités par l'exécution de mandats spéciaux ainsi que des dépenses de transport (art. 57 de la loi municipale).

(38) Cf. la loi du 24 mai 1966.

C) Tutelle exercée sur le Président du Conseil municipal (39)

Tutelle exercée sur la personne du Président du Conseil municipal

Après avoir été entendu ou invité à fournir des explications écrites sur les faits à lui reprochés, le Président — comme tout adjoint — peut être suspendu par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur et pour, au plus, trois mois). Sa révocation intervient par décret motivé (art. 68 de la loi municipale).

Tutelle exercée sur les actes du Président du Conseil municipal

Les arrêtés du Président doivent, sitôt pris, être adressés au Secrétaire d'Etat à l'intérieur qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution. « Ils sont exécutoires de plein droit, lorsqu'aucune décision n'est intervenue à leur égard un mois à partir de leur dépôt au siège du Gouvernorat (art. 77 de la loi municipale).

L'article 81 dispose : « Les pouvoirs qui appartiennent au Président en vertu de l'article 73 ne font pas obstacle au droit du Gouverneur, de prendre pour toutes les communes du Gouvernorat ou plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le Gouverneur à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au Président restée sans résultat ».

Mohieddine MABROUK *.
mai 1969.

(39) Ce pouvoir de tutelle ne s'exerce sur le Président qu'en sa qualité d'agent de la commune; en tant qu'agent de l'Etat il est soumis au pouvoir hiérarchique de l'autorité supérieure (Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et Gouverneur; en matière d'état civil, il est soumis au Procureur de la République).

* Chargé de cours à la Faculté de droit de Tunis.