

**LE STATUT CONSTITUTIONNEL
DE LA DÉCENTRALISATION EN TUNISIE**

Dr. Tarchouna Lotfi

Maitre de conférences de droit public

Faculté de droit

Université de Sousse - Tunisie

INTRODUCTION:

La décentralisation est susceptible selon la doctrine dominante de deux conceptions : une conception administrative et une conception politique. La conception politique identifie la décentralisation au fédéralisme. La conception administrative définit, quant à elle, la décentralisation, comme un mode d'organisation qui se réalise par un partage des compétences administratives entre l'Etat et des personnes morales de droit public agissant à l'échelle régionale et locale et, bénéficiant d'une certaine autonomie par rapport à l'Etat.

La présentation dominante est critiquable. Elle est dépassée par les expériences de l'Etat des autonomies régionales⁽¹⁾ et, elle occulte, le fait fondamental, que la décentralisation est une réalité politico administrative. En effet, la décentralisation présente cette particularité, d'être un composé politique et administratif. Elle consacre l'intrusion du politique dans l'administratif et vice versa⁽²⁾.

La terminologie juridique appréhende ce mode d'organisation par divers vocables. Les constitutions, française⁽³⁾ et mauritanienne⁽⁴⁾ utilisent le terme « libre administration » et, le Maroc, la « libre gestion »⁽⁵⁾. En Algérie, le concept de « décentralisation » est expressément visé par l'article 16 de la constitution. La constitution tunisienne préfère, quant à elle, le terme de « collectivité locale ». Elle consacre son chapitre VIII, intitulé « collectivités locales », à ce mode d'organisation de l'administration. Le choix du terme n'est pas neutre. Il a des implications très profondes sur le statut juridique et l'étendue des pouvoirs dont dispose le législateur et l'administration centrale, vis-à-vis de la décentralisation. L'encadrement constitutionnel de la décentralisation revêt une importance capitale. Il est susceptible de fournir des éclairages, cumulativement, sur la réalité du fait local et, du fait constitutionnel dans le système juridique. En effet, l'encadrement constitutionnel est susceptible, selon sa teneur et, selon la densité normative de ses dispositions, d'imposer une obligation juridique de décentralisation à l'encontre des pouvoirs publics. En sens inverse, la configuration législative et réglementaire de la décentralisation, et la pratique politique, informent sur la normativité et l'effectivité de la constitution.

La constitution tunisienne n'est pas insensible au phénomène de la décentralisation. Le fait communal est antérieur au fait constitutionnel dans le pays. La première commune, celle de Tunis, est créée en 1858 avant le protectorat. La colonisation a accéléré la généralisation du phénomène communal dans les grands centres urbains du pays. Le « gouvernorat » s'est constitué de la transformation progressive de l'institution « caïdale » en collectivité régionale de niveau supra communal⁽⁶⁾. La constitution ne pouvait pas, par conséquent, ignorer un phénomène relativement ancien dans le paysage politique et institutionnel du pays. Elle consacre son chapitre VIII aux collectivités locales et, confère à la décentralisation son statut constitutionnel. Les dispositions constitutionnelles sur la décentralisation, malgré leur concision, ne se laissent pas facilement cerner. Elles propagent un discours équivoque sur la décentralisation, susceptible d'interprétations multiples et, non toujours homogènes. En effet, l'imprécision des notions véhiculées, par l'article 71, sa structure rédactionnelle volontairement ouverte ont, pour effet paradoxal, de diffuser à l'encontre des pouvoirs publics, une normativité variable. Le législateur et

le pouvoir réglementaire, disposent, vis-à-vis de la décentralisation, d'une plus ou moins grande liberté selon les situations envisagées par la constitution. Dans certains domaines, leur liberté est étroitement encadrée. Il en est ainsi à titre d'illustration en matière de répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales. Dans d'autres domaines, ceux se rapportant à la dimension politique de la décentralisation, les pouvoirs publics, à cause, des omissions de la constitution, disposent d'une très grande liberté de manœuvre. Le constat qui semble se dégager de l'analyse est celui du caractère sélectif (I) et, inachevé (II) de l'encadrement constitutionnel de la décentralisation.

I - UNE CONSTITUTIONNALISATION SÉLECTIVE.

La sélectivité de l'encadrement constitutionnel de la décentralisation apparaît au double niveau ; quantitatif et qualitatif. Quantitativement, un seul article de la constitution (article 71) concerne directement la question de la décentralisation. Qualitativement, cet article permet de cerner le statut organique (A) et, reconnaît la substance particulière de la décentralisation (B).

A. Le statut organique.

La constitution tunisienne appréhende la décentralisation à travers ses supports organiques. Elle consacre son chapitre VIII aux « collectivités locales ». Contrairement à la constitution algérienne qui se réfère dans son article 16 à la notion de décentralisation⁽⁷⁾, la constitution tunisienne reste muette sur cette notion. L'article 71 de la constitution dispose, dans cette perspective, que « les conseils municipaux, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale, gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi ».

L'on peut, (même si la discussion est possible), soutenir que juridiquement, les collectivités locales, appréhendées par le chapitre VIII de la constitution, s'identifient à l'administration décentralisée⁽⁸⁾.

Si l'on peut défendre la coïncidence entre collectivité locale et décentralisation, force est de constater que la constitution soutient une conception réductrice de la notion de collectivité locale. Le constituant tunisien n'a pas saisi, contrairement au constituant français ou marocain, les collectivités locales en elles mêmes, mais uniquement⁽⁹⁾ à travers leurs conseils délibératifs. Elles sont de ce fait réduites à l'une de leurs structures internes.

L'amalgame entretenu entre les collectivités et leurs conseils ne nous semble pas relever que de l'inadvertance rédactionnelle. En effet, cet amalgame, malgré les critiques de la doctrine à son encontre, reste persistant. Par ailleurs l'article 71 de la constitution a été modifié lors de la révision de la constitution du 1^{er} juin 2002 sans penser à sa rectification. Cette omission pose des problèmes d'interprétation juridique. Elle a des conséquences réductrices sur la décentralisation. La collectivité locale, réduite à son conseil délibératif, aboutit, extérioriser arbitrairement les exécutifs locaux de l'univers institutionnel de la décentralisation. La décentralisation risque de se réduire, dans la doctrine de la constitution, aux conseils des collectivités locales, moins les exécutifs locaux. Les exécutifs locaux ne peuvent, par conséquent, postuler au même degré d'autonomie et d'individualisation par rapport à L'État que les conseils locaux.

Les dispositions de l'article 71, malgré leur imprécision, parviennent à réaliser une constitutionnalisation relativement correcte du statut organique de la décentralisation. Elles sont susceptibles d'imposer au législateur quelques exigences normatives.

Sans entrer dans les détails, l'on se limitera à signaler les deux exigences normatives suivantes : il s'agit d'un côté, de l'existence de deux catégories de collectivités locales (1) et, d'un autre côté, de l'obligation faite au législateur d'adopter un mode particulier de structuration interne des collectivités locales (2).

1. L'existence de deux catégories de collectivités locales.

La commune et le gouvernorat étaient, jusqu'à la révision constitutionnelle de 2002, les supports organiques indispensables et obligatoires pour la décentralisation. Ces deux collectivités ont la particularité de tirer leur existence directement de la constitution et de bénéficier d'un statut constitutionnel. Le législateur ne peut pas les créer, en cette qualité et, il ne peut pas les supprimer. Toute suppression de la commune et du gouvernorat, en tant que catégorie, suppose l'intervention du pouvoir constituant et la révision de la constitution.

Le statut organique des collectivités locales a connu, depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} juin 2002 une évolution. L'article 71(nouveau) prévoit, à l'instar des constitutions marocaine⁽¹⁰⁾ et française⁽¹¹⁾, deux modalités de création des collectivités locales. Une modalité constitutionnelle et une modalité législative.

L'article 71 était ainsi rédigé : « les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi ». Il en découlait que la commune et le gouvernorat constituaient des catégories de collectivités locales directement créées par la constitution. Le seul mode de création de collectivités locales ne pouvait être que constitutionnel. La commune et le gouvernorat étaient les seules collectivités locales consacrées par le droit positif tunisien. Le législateur ne pouvait, par conséquent, sans réviser la constitution, procéder à de nouvelles créations de catégories de collectivités locales (telle que par exemple la région en tant que troisième niveau d'administration décentralisée). L'article 71 permet, désormais, de lever cet obstacle constitutionnel. Il y est précisé que les conseils municipaux et les conseils régionaux et, « les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale » gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi. La liste des collectivités locales ne se limite plus, constitutionnellement, à la commune et au gouvernorat. Elle est susceptible de s'enrichir par la création de nouvelles catégories. Le législateur peut, sans avoir à réviser le texte constitutionnel, créer de nouvelles catégories de collectivités locales. La conséquence juridique fondamentale en est, la possible diversification du statut juridique des collectivités locales, ainsi que la diversification de leurs modalités de création. Le droit positif tunisien consacre, de ce fait, à l'instar du droit français et marocain, l'existence de deux catégories de collectivités locales, les unes à statut constitutionnel, et les autres à statut simplement législatif.

Au delà de l'existence de deux catégories de collectivités locales, l'article 71 de la constitution impose au législateur un certain type de structuration interne des collectivités locales.

2. La structuration interne des collectivités locales.

En appréhendant, les collectivités locales uniquement à travers leur instance délibérative, l'article 71 de la constitution pose une exigence de doter la collectivité locale d'un conseil délibératif. Cette exigence n'est pas superflue. Elle a des conséquences très importantes sur le statut politique de la décentralisation⁽¹²⁾. Au delà de cette exigence, le législateur dispose d'une entière liberté en matière de structuration interne des collectivités locales.

La constitutionnalisation ne concerne pas uniquement le statut organique de la décentralisation mais elle s'étend à la reconnaissance de la substance particulière de l'objet décentralisé.

B. La substance particulière de la décentralisation.

La reconnaissance de la substance particulière de la décentralisation apparaît au double niveau : formel (1) et matériel (2).

1. La reconnaissance formelle.

L'administration occupe dans la théorie juridique et politique libérale une position subalterne par rapport au pouvoir politique. Elle est rattachée au pouvoir exécutif et, lui est strictement subordonnée. Sa mission consiste à exécuter la loi sous la stricte surveillance du pouvoir exécutif. Deux principes fondamentaux gouvernent l'administration libérale. Le principe de la distinction entre fonction politique de conception exercée par le gouvernement et fonction d'exécution exercée par l'administration⁽¹³⁾. Le deuxième principe est celui de la subordination de l'administration au pouvoir politique. L'administration n'étant pas responsable politiquement, elle doit agir, dans la stricte subordination au gouvernement. Le ministre politiquement responsable des agissements de l'administration, pour se protéger, exerce sur cette dernière un pouvoir hiérarchique.

Subordonnée au pouvoir exécutif, n'ayant aucune finalité propre par rapport à ce dernier, elle est dans la tradition constitutionnelle libérale, englobée dans la même division réservée par la constitution au pouvoir exécutif. Pour rechercher les dispositions constitutionnelles se rapportant à l'administration, il faut aller les chercher dans le chapitre, réservé, au pouvoir exécutif. La constitution tunisienne ne fait pas exception. Les dispositions se rapportant à l'administration (nomination des fonctionnaires art 55, exécution des lois art 53, pouvoir réglementaire article 53) sont placées au chapitre III de la constitution réservé au pouvoir exécutif.

L'administration décentralisée ne relève pas de cette même logique de subordination et de rattachement au pouvoir exécutif. Elle est d'essence particulière et, c'est sur le fondement, de sa substance particulière, qu'elle se voit reconnaître, sur le plan de la présentation formelle, une division spéciale. La constitution tunisienne lui réserve son chapitre VIII intitulé : « collectivités locales ».

L'individualisation d'un chapitre VIII de la constitution aux collectivités locales est chargée de significations. Le fait que les collectivités locales soient régies par des dispositions spécifiques, séparées des dispositions du chapitre III de la constitution relatif au pouvoir exécutif, signifie que la constitution les

appréhende comme de nature particulière. Elle souligne leur différence par rapport à l'administration centrale et déconcentrée. L'administration décentralisée, individualisée par rapport au chapitre III de la constitution, est du même coup, séparée du pouvoir exécutif lui-même. Elle n'est pas, de ce fait, soumise, comme l'administration centrale et déconcentrée, au principe de la subordination de l'administratif au politique et, apparaît d'essence particulière.

La reconnaissance de la substance particulière de la décentralisation apparaît aussi sur un plan matériel.

2. La reconnaissance matérielle.

L'article 71 de la constitution, en disposant que les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent « les affaires locales », constitutionnalise, la notion d'affaires locales et, par conséquent, l'intérêt local en tant que fondement spécifique à la décentralisation. Les affaires locales, dissociées des affaires nationales, constituent l'objet spécifique des structures de la décentralisation.

En effet, et contrairement à l'administration centrale et déconcentrée, qui n'ont pas de finalités propres, par rapport au pouvoir exécutif, les collectivités locales ont, quant à elles, une substance particulière. L'article 71 de la constitution, en disposant que les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent « les affaires locales », reconnaît, et constitutionnalise par la même les affaires locales et, par conséquent, l'intérêt local en tant qu'objet spécifique et support d'une mission spécifique confiés aux collectivités locales. Il reconnaît, dans la même perspective, la spécificité de l'administration décentralisée par rapport aux structures administratives de la centralisation et de la déconcentration. Juridiquement, l'administration décentralisée, appréhendée par le chapitre VIII de la constitution, s'identifie aux collectivités locales et, sociologiquement, la collectivité locale s'identifie à l'existence d'une communauté humaine ayant des intérêts spécifiques par rapport aux intérêts généraux de l'État. Il consacre, par la même, la vocation de cette communauté à prendre en charge la gestion de ses affaires propres. Au niveau des principes, les collectivités locales ne sont pas, vis-à-vis de l'État, dans un rapport de subordination, mais d'autonomie.

L'administration décentralisée n'est pas de ce fait assimilable à une simple structure centrale ou territoriale déconcentrée de l'administration étatique. Elle a des fonctions spécifiques, des intérêts spécifiques et, participe de l'idée politique de prise en charge par des communautés humaines, territorialement localisées, de leurs propres affaires. C'est précisément dans la lignée de ces présupposés politiques et sociologiques diffus, que les collectivités locales intègrent directement et explicitement la constitution.

Malgré l'encadrement relativement correct de son statut organique et la reconnaissance valorisante de sa substance particulière, la constitutionnalisation de la décentralisation reste imparfaite et, à certains égards, inachevée.

II - UNE CONSTITUTIONNALISATION INACHEVÉE.

L'inachèvement de l'encadrement constitutionnel de la décentralisation n'est pas contingent. Le pouvoir constituant a fait, beaucoup plus, œuvre de sociologue que de juriste. Souligner que les collectivités locales, exercent les affaires locales, relève beaucoup plus du constat sociologique que de la prescription juridique.

Quelle que soit, la nature de l'œuvre accomplie, le constat est que, les multiples omissions et, les concepts exagérément vagues véhiculés par la constitution, empêchent de parler d'un encadrement constitutionnel achevé de la décentralisation. Ceci est perceptible à deux niveaux essentiels : celui de son statut politique (A) et de son statut fonctionnel (B).

A. Le statut politique.

Sur un plan conceptuel, le propre de la décentralisation est d'être une notion politico administrative. Elle répercute une certaine conception de la démocratie locale⁽¹⁴⁾. L'article 71 de la constitution tunisienne, répercute le volet administratif de la décentralisation, mais ignore purement simplement sa dimension politique⁽¹⁵⁾.

L'examen des travaux préparatoires de l'assemblée nationale constituante a permis à certains représentants de la doctrine tunisienne de soutenir le caractère délibéré de la consécration de cette conception dégradée de la décentralisation⁽¹⁶⁾. En effet, le projet de la constitution présentée à l'assemblée le 30 janvier 1958 comportait un article 106 réservé à l'administration décentralisée. Il y était stipulé que « la république tunisienne a, dans des circonscriptions territoriales définies par la loi, des collectivités locales représentées par des instances élues ». L'assemblée constituante n'a pas cru opportun de consacrer une conception politique de la décentralisation. Elle a purement et simplement omis de mentionner dans le corps de la constitution le principe de l'élection des conseillers locaux. Cette rédaction a été écartée et on lui a substituée la rédaction qui consiste à confier aux conseils municipaux et aux conseils régionaux « la gestion des affaires locales dans les conditions déterminées par la loi ».

Le changement de rédaction n'est pas neutre, il s'analyse comme un véritable changement d'orientation dans la conception même de la décentralisation. Sa signification essentielle réside dans le fait fondamental que le pouvoir constituant refuse de se lier d'avance par une doctrine politique et constitutionnelle précise de la décentralisation.

Le caractère volontairement vague et ouvert de la rédaction de cet article sur la décentralisation, condamne les dispositions constitutionnelles en question à une très faible juridicité. En effet, la constitution s'avère incapable d'orienter un quelconque mouvement de la législation⁽¹⁷⁾. Le législateur dispose d'une très grande liberté vis-à-vis du procédé électoral sans aucune contrainte constitutionnelle particulière⁽¹⁸⁾. La situation a connu des évolutions depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} juin 2002. La deuxième chambre du parlement doit contenir dans sa composition des membres élus des collectivités locales. L'exigence de représentation des collectivités locales posée par l'article 19 de la constitution, si elle peut fonder, indirectement, le procédé électoral pour certain type de collectivités locales, ne saurait s'interpréter, comme posant une obligation juridique de généralisation de ce procédé à l'ensemble de ces dernières.

Par ailleurs, et dans la même perspective, le statut politique des exécutifs locaux est totalement occulté par le texte constitutionnel. Aucune exigence d'élection de ces derniers n'est posée par la constitution.

En réalité l'article 71, en constitutionnalisant les collectivités locales à travers leurs « conseils », opte en même temps, pour une certaine philosophie institutionnelle de l'administration régionale et locale. L'option constitutionnelle

pour la structuration en terme de conseils, signifie le rejet des équilibres de pouvoirs, entre l'exécutif et le délibératif, propres au régime d'assemblée⁽¹⁹⁾. La conséquence fondamentale de ce choix institutionnel est d'engendrer un système d'administration locale hybride et, très étroitement contingenté à l'État. Il permet, pour synthétiser, de doter le conseil local d'un exécutif nommé, extérieur au conseil⁽²⁰⁾ et, totalement irresponsable vis-à-vis de ce dernier⁽²¹⁾. Elle justifie la double allégeance de l'exécutif local à l'État et aux collectivités locales⁽²²⁾ et, permet par le mécanisme du dédoublement fonctionnel, dont la constitutionnalité ne pose pas de problèmes particuliers, d'intégrer la collectivité locale à l'État, et de consacrer une conception apolitique et dégradée de la décentralisation.

Le caractère inachevé de la constitutionnalisation de la décentralisation ne se limite pas à son statut politique mais, s'étend aussi à son statut fonctionnel.

B. Le statut fonctionnel.

Analyser le statut fonctionnel de la décentralisation c'est essentiellement se pencher sur les principes et règles constitutionnelles relatives à l'exercice de leurs fonctions par les collectivités locales. Il s'agit d'étudier les rapports qui nouent, à l'intérieur, et à l'extérieur, des collectivités locales. Le constat est que la normativité des dispositions de la constitution est variable. Elle est plus ou moins affirmée selon les situations.

Trois problèmes retiendront notre attention :

- Les rapports de tutelle entre centralisation et décentralisation (1).
- La répartition des compétences entre administration centrale et administration décentralisée (2).
- La répartition des compétences entre les instances délibératives et exécutives de la collectivité décentralisée (3).

1. Les rapports de tutelle.

Les rapports qui se nouent entre administration centrale et décentralisée sont, des rapports d'autonomie. Les collectivités locales, bénéficiant de la personnalité morale, sont, vis-à-vis de l'État, dans un rapport d'autonomie. Elles sont extérieures à la hiérarchie administrative de l'État et, de ce fait, soumises à un simple contrôle de tutelle⁽²³⁾. L'autonomie des administrations décentralisées ne saurait compromettre la forme unitaire de l'État et se muter en indépendance. L'importance de la tutelle, en tant que garantie de l'autonomie des collectivités locales et, en tant que garantie de la forme unitaire de l'État, mérite qu'on lui consacre quelques dispositions. La constitution tunisienne semble très peu soucieuse de ces considérations. Elle ne contient aucune disposition susceptible de se rattacher à cette question⁽²⁴⁾. L'article 71 en renvoyant à la loi, le soin de déterminer les conditions de la gestion des affaires locales confère au législateur, sans le contraindre à une orientation normative préétablie, une entière liberté pour imposer aux collectivités locales n'importe quelle densité du contrôle de tutelle⁽²⁵⁾.

Si le législateur est totalement libre d'organiser n'importe quelle densité de la tutelle, ses pouvoirs semblent plus limités, en matière de répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales.

2. La répartition des compétences entre l'État et l'administration décentralisée.

Le problème de la répartition des compétences entre l'État et les autorités décentralisées n'est pas un problème purement technique⁽²⁶⁾. L'importance des compétences des collectivités locales est un indicateur sur la teneur de la décentralisation. La constitution n'est pas restée insensible à cette question. L'article 71 en disposant que les conseils municipaux et régionaux gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi, impose au législateur de se plier à une certaine exigence normative que l'on peut synthétiser par la formule suivante : « confier aux collectivités locales les compétences d'intérêt local, toutes les compétences d'intérêt local et, rien que les compétences d'intérêt local ».

a. L'obligation de confier aux collectivités locales les compétences d'intérêt local.

Cette obligation découle directement de la constitution. En disposant que les conseils municipaux et régionaux gèrent « les affaires locales », et en renvoyant à la loi la fixation des conditions de cette gestion, l'article 71 impose au législateur l'adoption d'un critère de répartition préétabli par la constitution. Il s'agit du critère de la distinction des « affaires locales et affaires nationales ». Il faut, selon ce critère, confier à l'État les compétences d'intérêt national et aux administrations décentralisées les compétences d'intérêt local. Cette exigence constitutionnelle commande, par conséquent, de reconnaître au profit de ces dernières, une « clause de compétence générale » sur les affaires locales⁽²⁷⁾.

b. L'obligation de confier aux collectivités locales toutes les compétences d'intérêt local.

Le législateur n'est pas tenu uniquement de confier aux collectivités locales les compétences d'intérêt local, mais aussi, de façon beaucoup plus substantielle, toutes les compétences d'intérêt local. L'article 71 est susceptible ainsi d'interdire, tout dessaisissement des collectivités locales de compétences d'intérêt local au profit des structures spécialisées de l'État⁽²⁸⁾. Tout dessaisissement serait, par conséquent, constitutionnellement discutable. Par ailleurs et, dans la même perspective, l'article 71 commande de ne confier aux collectivités locales que les compétences d'intérêt local.

c. L'obligation de ne confier aux collectivités locales que les compétences d'intérêt local.

Le critère de la distinction des affaires locales et des affaires nationales qui exige de ne confier aux collectivités locales que les compétences d'intérêt local, interdit, logiquement, de leur confier des compétences d'intérêt national. Toute disposition qui confère aux collectivités locales des compétences qui ne soient pas strictement d'intérêt local serait inconstitutionnelle.

Il faut préciser que l'interdiction de confier aux collectivités locales des compétences d'intérêt national, ne concerne, selon les dispositions même de l'article 71, que les conseils locaux. Elle ne s'étend pas aux instances exécutives. Le législateur dispose d'une entière liberté pour confier à l'exécutif des compétences qui ne soient pas strictement locales. Il peut le charger d'assurer certaines fonctions d'intérêt national, qu'il exerce au nom, pour le compte et sous le contrôle hiérarchique de l'État. Le dédoublement fonctionnel du maire, ou du gouverneur est susceptible de drainer leurs allégeances prioritairement à l'État au

détriment de la décentralisation. La constitution gagnerait, à notre sens, à une plus grande clarification des allégeances des exécutifs locaux.

La normativité des dispositions constitutionnelles sur les collectivités locales s'étend à la question de la répartition des compétences au sein des structures de la décentralisation.

3. La répartition des compétences au sein des structures de la décentralisation.

La répartition interne des compétences reflète les équilibres de pouvoir au sein des structures de la décentralisation. L'article 71, en disposant que les « conseils municipaux et régionaux » gèrent les affaires locales, entend confier une position institutionnelle prééminente aux conseils sur les autres structures qui composent la collectivité locale. Le législateur se doit, en conséquence, de confier la réalité de la gestion des affaires locales aux structures délibératives. Ce principe ne souffre d'aucune équivoque. L'article 71, tel que rédigé, s'interprète comme conférant, explicitement, par la constitution elle-même, une clause de compétence générale au profit des conseils locaux. Les exécutifs (et toutes les autres structures internes) ne peuvent se prévaloir que de simples compétences d'attribution, strictement délimitées, par l'exigence de la prééminence des délibératifs locaux⁽²⁹⁾.

Les exigences constitutionnelles relatives au statut fonctionnel des collectivités locales, malgré leur réalité, ne peuvent pas combler le caractère inachevé de la constitutionnalisation de la décentralisation. En effet, l'obligation faite au législateur d'adopter un critère préétabli de répartition des compétences risque d'apparaître de faible portée opérationnelle. Il est extrêmement difficile, en pratique, de dissocier ce qui est affaire nationale de ce qui est, affaires locales. La situation est évolutive et très souvent contingente. Elle ne peut pas prémunir les collectivités locales contre toute politique d'instrumentalisation ou de dessaisissement. Par ailleurs, l'obligation de conférer une clause de compétence générale aux instances de la décentralisation sur toutes les affaires locales, ne pose pas, à l'encontre du législateur, d'obligations objectivement repérables. L'identification objective de ce qui relève de l'intérêt local et de l'intérêt national étant, parfois irréalisable, ne saurait mettre à la charge du législateur des obligations objectivement mesurables. En effet, les affaires locales n'ayant pas de consistance précise, doivent être explicitées par la loi⁽³⁰⁾. L'énumération d'une liste de compétences au profit des collectivités locales, risque de s'identifier à la clause de compétence générale et de l'absorber. L'exercice d'une compétence non énumérée dépendra très largement du bon vouloir de l'autorité de tutelle et de l'appréciation des juridictions administratives.

Dans une autre perspective, l'obligation faite au législateur d'assurer la prééminence des conseils délibératifs sur les exécutifs se résout juridiquement en une attribution d'une clause de compétence générale au profit de ces derniers. Le législateur peut se limiter à assurer une prééminence quantitative aux conseils, tout en conférant les compétences les plus stratégiques aux exécutifs locaux et, au personnel administratif des collectivités locales. L'ambiguïté des concepts véhiculés par la constitution, leur caractère indéterminé, condamne de ce fait les

dispositions constitutionnelles sur la décentralisation d'être d'une normativité le plus souvent contrariée et conditionnelle.

CONCLUSION :

Il apparaît à travers cette étude que la décentralisation a été appréhendée beaucoup plus à travers son statut organique que son statut politique. Les collectivités locales à statut constitutionnel bénéficient d'une garantie d'existence et de pérennité vis-à-vis du législateur et du pouvoir réglementaire. Cette garantie d'existence et de pérennité ne nous semble pas pouvoir résister, outre mesure, au constat sociologique de la sous communalisation du territoire national. Aucune exigence de généraliser les structures communales à l'ensemble du territoire ne pèse sur les pouvoirs publics. Le statut fonctionnel des collectivités locales, malgré les exigences constitutionnelles qui pèsent sur le législateur, ne saurait, à cause, de l'ambivalence et de l'indétermination des concepts qui l'entourent, lier le législateur par une orientation normative véritablement contraignante. Le statut politique, malgré les évolutions consécutives à la révision constitutionnelle du 1^{er} juin 2002, souffre de plusieurs omissions. La décentralisation se résout, dans la doctrine de la constitution, en un simple problème d'administration. La décentralisation se valorise beaucoup plus en Tunisie par la législation que par la constitution.

RÉFÉRENCES:

- (1) Italie et Espagne ou la région ne se limite pas à exercer des compétences administratives, mais exerce aussi, des compétences législatives, sans aboutir au fédéralisme et sans remettre en cause la forme unitaire de l'Etat. Le phénomène d'intégrations régionales de plus en plus triomphant, remet, dans une autre perspective, très largement, la classification en Etat fédéral et Etat unitaire.
- (2) La fusion entre le politique et l'administratif n'est pas un phénomène inouï. Le président de la république, les ministres, sont en même temps, autorités politiques et administratives.
- (3) Article 72 de la constitution.
- (4) L'article 57 de la constitution mauritanienne relatif au domaine de la loi emploi dans son alinéa 14 l'expression de « libre administration », il y est indiqué que, relèvent de la loi « la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources »
- (5) L'article 101 de la constitution marocaine dispose que les collectivités locales élisent des assemblées chargées de « gérer démocratiquement » leurs affaires dans les conditions déterminées par la loi .
- (6) Silvéra (V). L'organisation politique et administrative de la Tunisie. Polycopié. ENA. Tunis. 1954.
- (7) L'article 16 de la constitution algérienne dispose que l'assemblée élue constitue « l'assise de la décentralisation ».
- (8) Le langage juridique étant un langage codé, l'on peut estimer que la référence aux collectivités locales est, en réalité, une référence à la décentralisation. En effet, la décentralisation ne peut pas se concevoir, dans la tradition juridique française, dont la constitution tunisienne se fait l'écho, en dehors du concept juridique de collectivité locale.
- (9) Il est précisé à titre d'illustration par l'article 100 de la constitution marocaine, que « les collectivités locales du royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par la loi ». L'article 72 de la constitution française précise quant à lui que « les collectivités territoriales de la république sont les communes, les départements, les territoires d'outre mer. Toute autre collectivité locale est créée par la loi ».
- (10) Article 100 de la constitution marocaine.
- (11) Article 72 de la constitution française.

- (12) Infra.
- (13) René Capitant. L'aménagement du pouvoir exécutif. Encyclopédie française. T X, L'Etat. p 142.
- (14) Ben Salah (H) et Marcou (G), dir. Décentralisation et démocratie locale en Tunisie. L'harmattan. Paris. 1998.
- (15) La décentralisation est de ce fait réduite à un simple problème de répartition des compétences administratives entre l'État et les collectivités locales très peu différenciée de la déconcentration.
- (16) Neji Baccouche. Décentralisation et démocratie locale en Tunisie. In administration et changement, mutations structurelles et pénétration territoriale en Tunisie. Sous la direction de Hafed ben Salah, et Henry Roussillon. Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1991, pp 135/150 spec p 139 et s.
- (17) Sur la faible juridicité de la constitution, voir, Michel Camau. Caractère et rôle du constitutionnalisme dans les États du Maghreb. A.A.N. 1977, p 379.
- (18) L'expérience tunisienne de constitutionnalisation de la décentralisation est de très loin en deçà des expériences maghrébines et françaises sur cette question. Un simple survol des constitutions de ces pays permet d'illustrer ce phénomène. L'article 16 de la constitution algérienne dispose que « l'assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques ». Le concept fondamental retenue par le constituant marocain est celui de « gestion démocratique des collectivités locales »¹. L'article 101 de la constitution dispose que les collectivités locales « élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions déterminées par la loi ».
- La constitution mauritanienne retient une conception de l'administration régionale et locale similaire à la conception française de libre administration des collectivités locales. L'article 98 de la constitution dispose que les collectivités territoriales sont les communes ainsi que les entités auxquelles la loi confère cette qualité. Il y est précisé que « ces collectivités sont administrées par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi ». L'article 72 de la constitution française dispose que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi ».
- (19) Il est connu, dans le cadre de ce régime, que l'exécutif émane de l'assemblée, il est responsable devant elle. L'assemblée émanation de la souveraineté du peuple détient tous les pouvoirs, l'exécutif étant un simple commis de cette dernière. Les schémas de la souveraineté consacrés par la constitution tunisienne ne s'opposent pas à l'adoption de cette logique institutionnelle au moins sur le plan local.
- (20) C'est la situation du gouverneur pour la collectivité du niveau régional.
- (21) Les présidents du conseil régional et municipal ne sont pas responsables devant les conseils.
- (22) Le maire et le gouverneur sont en même temps agents de l'État et exécutifs des collectivités locales.
- (23) Sur cet aspect, Régourd (S), L'acte de tutelle en droit administratif français. L.G.D.J, 1982.
- (24) Ceci ne veut pas dire que la tutelle n'a pas de fondements constitutionnels. Nous disons tout simplement que la constitution ne limite pas le législateur quant à l'intensité de la tutelle. Elle ne lui impose aucune orientation normative susceptible de soutenir un quelconque principe d'autonomie des administrations décentralisées. Nous soutenons, par ailleurs, qu'une loi qui ne prévoit pas un contrôle de tutelle sur les collectivités locales, est une loi inconstitutionnelle. Elle méconnaît les exigences constitutionnelles se rapportant à la forme unitaire de l'Etat. Sur ce dernier aspect voir notre thèse : Décentralisation et déconcentration en Tunisie. Thèse d'État en droit public. Tunis. 2004/2005 p 105 et s.

(25) L'exigence de la gestion autonome non explicitement posée par la constitution est susceptible dans la meilleure des hypothèses de se déduire de la qualité de collectivité locale conférée aux institutions de la décentralisation. Juridiquement la notion de collectivité locale interpelle le rapport de tutelle en tant que concrétisation du principe d'autonomie qui la sous tend, mais l'on est en droit de nous demander jusqu'à quel seuil l'intensité de la tutelle ne pervertit- t'elle pas la décentralisation ?

(26) Sur le problème de la répartition des compétences, voir, Pontier (JM). L'Etat et les collectivités locales. LGDJ 1978.

(27) Le principe de la distinction des affaires locales, et des affaires nationales commande de confier les compétences d'intérêt national à l'Etat, et les compétences d'intérêt local aux collectivités locales décentralisées. Cette formule, inspirée de la législation communale française de 1884 a été consacrée à plusieurs reprises par le droit positif local tunisien. Elle a trouvé une première consécration dans l'article 71 de la constitution qui stipule que, le conseil municipal et le conseil régional ainsi que les autres organes à qui la loi confère la qualité de collectivité locale, « gèrent les affaires locales » conformément à la loi ». L'article 1 de la loi organique des communes confie quant à lui à la commune le soin de gérer les intérêts municipaux en ces termes : « la commune est une collectivité publique locale dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière, et est chargée de la gestion des intérêts municipaux ». L'article 36 de la même loi confère cette mission prioritairement au conseil municipal, il y est précisé que, « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». La même formule a été retenue en des termes quelque peu laconiques au profit de la collectivité publique du niveau régional. L'article 2 de la loi du 4 février 1989 dispose à cet effet que « le conseil régional examine toutes les questions intéressant le gouvernorat dans les domaines économiques sociaux et culturels... ».

(28) Tel que en Tunisie, l'assainissement, la réhabilitation, la distribution de l'Eau potable etc., sur le problème du dessaisissement voir, Ben Achour (Y) et Tékar (B). L'amenuisement de la décentralisation territoriale. In A.C.L. 1982.

(29) Quoi que répercutée au niveau de la loi organique des communes, et dans une moindre mesure au niveau de la loi organique sur le conseil régional, la reconnaissance d'une clause de compétence générale au profit des assemblées locales, apparaît en réalité des plus relatives. Une analyse du partage des compétences au sein des collectivités locales tunisiennes est susceptible de révéler un déséquilibre au profit des instances exécutives qui exercent les compétences les plus stratégiques en milieu local.

(30) La gestion des affaires locales devant se faire selon les dispositions de l'article 71 de la constitution dans les conditions déterminées par la loi.