

Les mutations constitutionnelles de la décentralisation en Tunisie

Par Lotfi Tarchouna

Professeur à la faculté de droit et des sciences politiques de Sousse

Summary/ Sommaire

Constitutional changes in decentralization are not accidental. They reflect legal, political, economic and social issues of the utmost importance.

In Tunisia, the constitutional framework for decentralization has gone through three stages. The 1959 constitution of independence, the 2014 constitution of the revolution and the 2022 constitution of revolutionary recovery.

The issues at stake varied according to the specific objectives of each stage. Generally speaking, they were to:

- Not to hinder the construction of the State and the consolidation of State power, which was equated with centralization (1959 constitution).

- To anchor decentralization in the legal and social system and make it an essential instrument for anchoring and consolidating democracy (2014 constitution).

- Ensure the recovery of the revolution "confiscated" by political parties and parliamentary elites at the center and municipal councillors on the periphery. For the promoters of the 2022 constitution, the aim is to restructure local power in order to strengthen its influence on national, regional and local public policy.

This involves the creation of new institutions (the national council of districts and regions, a second chamber in parliament, and local councils at sector level) essential structures to ensure the redistribution of power and the constitution of a new social base for the new political regime in the country.

Les mutations constitutionnelles de la décentralisation ne sont pas fortuites. Elles répercutent des enjeux juridiques, politiques, économiques et sociaux de première importance.

En Tunisie, le cadre constitutionnel de la décentralisation est passé par trois étapes. Celle de la constitution de 1959 de l'indépendance, la constitution de 2014 de la révolution, et celle de 2022 du redressement révolutionnaire.

Les enjeux variaient selon les objectifs propres à chaque étape. Il s'agissait de façon générale de:

- Ne pas freiner la construction de l'Etat et la consolidation du pouvoir de l'Etat assimilées à la centralisation (constitution de 1959).

- Ancrer la décentralisation dans le système juridique et social et en faire un instrument incontournable pour l'ancrage et la consolidation de la démocratie (constitution de 2014).

- Assurer le redressement de la révolution, "confisquée" par les partis politiques et les élites parlementaire au centre et municipales à la périphérie. Il s'agit pour les promoteurs de la constitution de 2022 de restructurer le pouvoir local afin de renforcer son influence sur les politiques publiques nationales régionales et locales.

Ce schéma passe par la création de nouvelles institutions, le conseil national des districts et des régions en tant que deuxième chambre au parlement et les conseils locaux dans les zones rurales (Imada). Ces nouvelles structures sont considérées indispensables pour assurer la redistribution du pouvoir entre le monde rural et les villes d'un côté, et la constitution d'une nouvelle base sociale au nouveau système politique dans le pays.

Les mutations constitutionnelles du pouvoir local correspondent à des changements plus ou moins profonds du cadre constitutionnel de la décentralisation. Elles peuvent correspondre à des modifications mineures touchant certaines dispositions de la constitution sur un aspect particulier de la décentralisation, ou concerner des transformations plus radicales selon la conjoncture et le contexte politique qui les a générées.

En Tunisie la constitution de 1959 s'est caractérisée par une longévité exceptionnelle de 1959 à 2014. Elle a assuré l'encadrement de la formule politique qui a accompagné le règne des deux présidents Habib Bourguiba et Zine Abidine Ben Ali.

Depuis l'avènement de la révolution de 2011, la Tunisie a connu deux constitutions celle de 2014 et celle de 2022.

Les deux constitutions ont en commun une relation étroite, quasi ombilicale à la révolution soit pour lui assurer son réceptacle constitutionnel (la constitution de 2014) soit pour assurer son redressement (2022).

La décentralisation n'a pas bénéficié de la même amplitude dans les trois textes constitutionnels.

La constitution de 1959, de teneur présidentiale et centralisatrice, s'est préoccupée essentiellement de la construction et de la consolidation étatique. La décentralisation se suffisait d'un encadrement constitutionnel minimal se limitant à un seul article 71, de valeur déclarative, sans véritable portée normative et incapable de diriger le mouvement de la législation dans une direction particulière.

La constitution de 2014 s'est caractérisée par une orientation décentralisatrice plus affirmée. (13 articles sur 148 soit presque 10%) sont consacrées à la décentralisation, appréhendée par le chapitre 7 de la constitution en termes de « pouvoir local ».

Le constituant de 2014 a fait de la décentralisation l'un des piliers de l'édifice politico juridique de la deuxième République. Elle aurait pour vocation d'assurer, irréversiblement le passage de l'autoritarisme à la démocratie.

L'opulence du cadre constitutionnel de la décentralisation, comme la constitution de 2014 elle-même, ne recueillaient pas le consensus des élites politiques dans le pays. La constitution est jugée irréaliste et le chapitre 7 sur le pouvoir local est considéré comme dangereux pour l'unité de l'État.

La constitution de 2022 intervient dans un contexte de crise politique, économique, sociale et sanitaire très aigue. Le mode de scrutin proportionnaliste aux plus forts restes consacré par le droit positif tunisien n'a pas permis dans toutes les échéances électorales depuis 2011 l'émergence de majorités politiques homogènes capables de gouverner et ont offert l'image d'un paysage politique éclaté, instable, très conflictuel et incertain.

La crise de la Covid 19 a aiguisé le sentiment d'incertitude politique qui règne dans le pays et a focalisé les mécontentements sociaux sur la constitution de 2014 avec tous ses équilibres et institutions y compris les institutions du pouvoir local.

Ce contexte de crise généralisée a légitimé aux yeux de grandes franges de la population tunisienne et des élites le recours aux dispositions de la constitution sur les pouvoirs de crises.

C'est dans ce cadre de mise en œuvre des pouvoirs de crise que la constitution de 2022 a été adoptée.

La nouvelle constitution adopte, concernant le pouvoir local, une orientation nettement plus centralisatrice que celle qui l'a précédée.

- Elle se fixe comme objectifs de:
 - Assurer le redressement de la révolution ;
 - Rendre le pouvoir confisqué par les partis politiques au peuple détenteur du pouvoir;
 - Rétablir l'autorité de l'État mise à mal aux sommet par les luttes parlementaires et à la base par les élus municipaux;
 - Assainir les mœurs politiques ;
 - Assurer une nouvelle distribution territoriale du pouvoir et du développement;
 - Renouveler les bases sociales du régime politique.

La culture politique tunisienne qualifiée de « culture de sujétion », de teneur étatiste, centralisatrice et à certains égards autoritaristes ont grandement légitimé le nouveau projet constitutionnel dans le pays et dans son sillage le nouveau désigne constitutionnel de la décentralisation.

Les mutations constitutionnelles qui touchent la décentralisation s'intègrent dans ce projet politique global de restructuration de l'État et du système politique tunisien.

Elles mettent en relief, à leurs niveaux territorial et institutionnel, la quasi-totalité des objectifs recherchés par la nouvelle donne constitutionnelle dans le pays. Il s'agit pour ce fait de mobiliser et de promouvoir de nouvelles stratégies, procédures, valeurs et intérêts.

Ces différentes dimensions seront abordées dans ce papier à travers les axes suivants :

- Les stratégies constitutionnelles(I)
- Les référentiels et les intérêts (II).

Les manipulations constitutionnelles ne sont jamais neutres, elles sont tributaires de la conjoncture, des rapports de force politiques, des calculs et objectifs politiques des acteurs et des soutiens mobilisables dans la société.

Certains représentants de la doctrine constitutionnelle parlent de « constitutionnalisme stratégique ».

Les deux constitutions de 2014 et 2022 ont été élaborées selon des démarches procédurales et des objectifs très différents, même si des rapprochements peuvent être opérés.

La constitution de 2014 est la constitution de la révolution et de la « deuxième République », et la constitution de 2022 se réclame du redressement de la révolution et de la « Nouvelle République ».

La constitution de 2014 a été élaborée par une assemblée constituante élue au scrutin proportionnel et aux plus forts restes. Ce mode de scrutin a permis l'émergence d'une assemblée représentant tous les partis et sensibilités politique dans le pays. Ce pluralisme a été très bénéfique pour assurer une discussion approfondie des différents chapitres de la constitution.

La démarche constituante adoptée est une démarche participative et consensuelle faisant intervenir des experts nationaux et internationaux, les partis politiques et le milieu associatif national et les ONG internationales et les représentants des administrations centrales et régionales et locales.

Le chapitre 7 sur le pouvoir local revêt pour le constituant de 2014 une signification particulière. L'ancrage de la démocratie et du multipartisme ainsi que le développement régional passent par le renforcement de la décentralisation et des assemblées locales.

L'importance de ces enjeux politiques et sociaux économiques expliquent la densité constitutionnelle des dispositions sur le pouvoir local.

Sans entrer dans les détails tous les principes de la libre administration, de la subsidiarité, la tutelle à posteriori, la solidarité territoriale, les élections, les transferts et péréquations financières sont énoncés dans la constitution.

Pour ce qui est de la constitution de 2022 le processus constituant est atypique il est très engrené aux circonstances exceptionnelles décrétées par le président de la République.

La mise en œuvre des pouvoirs d'exception (décret no 117 du 22 septembre 2021 relatif aux mesures exceptionnelles), s'est soldée par la suspension et ensuite la dissolution de l'assemblée des représentants du peuple (le décret Présidentiel n° 2021-80 du 29 juillet 2021, relatif à la suspension des compétences de l'Assemblée des représentants du peuple et décret présidentiel n° 2002-309 du 30 mars 2022 sur la dissolution du parlement) et plus récemment dissolution des conseils municipaux par le décret loi n° 2023-9 du 8 mars 2023, portant dissolution des conseils municipaux).

Le processus d'adoption de la constitution s'est fait en dehors des assemblées représentatives mais par un recours direct au peuple à travers une procédure référendaire.

Une consultation numérique a été organisée pour recueillir les préférences populaires sur le contenu de la constitution et ensuite une commission nationale consultative d'élaboration de la constitution a été créée pour élaborer un projet de constitution pour une nouvelle République ((Décret-loi n° 2022-30 du 19 mai 2022 sur l'instance nationale consultative pour une nouvelle République) qui sera soumis au referendum pour adoption le 25 juillet 2022.

L'on peut avancer que le processus constituant est le prototype de ce qu'une partie de la doctrine appelle un processus à démarche stratégique. Il s'agit de procéder à la décomposition et puis à la recomposition du système local.

La décomposition du système local s'est faite essentiellement par la dissolution des conseils municipaux et par la création de nouvelles structures qui vont concurrencer la municipalité voire même l'affaiblir (le conseil local) et la création d'une deuxième chambre au parlement qui a vocation à intégrer les collectivités locales à l'Etat en les associant à la production législative de ce dernier.

II. Les référentiels et les intérêts .

Les mutations du cadre constitutionnel de la décentralisation se sont accompagnées par un changement de référentiel et par la promotion politique de nouveaux intérêts sociaux

Le référentiel qui a orienté l'opération constituante de 2022 est très largement fixé par le décret présidentiel 2021-117 et par la constitution de 2022 dans diverses dispositions.

Il s'agit selon le préambule du décret de donner plein effet à la souveraineté populaire qui était « empêchée » de s'exprimer par les mécanismes prévus par la constitution de 2014.

Une synthèse de ce nouveau référentiel est majestueusement énoncée à l'article 22 du décret qui dispose que : « *Le Président de la République élabore les projets de révisions relatives aux réformes politiques avec l'assistance d'une commission dont l'organisation est fixée par décret Présidentiel.*

- *Ces projets de révisions doivent avoir pour objet l'établissement d'un véritable régime démocratique dans lequel le peuple est effectivement le titulaire de la souveraineté et la source des pouvoirs qui les exerce à travers des représentants élus ou par voie de référendum. Ce régime repose sur la séparation des pouvoirs et l'équilibre réel entre eux, il consacre l'Etat de droit et garantit les droits et les libertés publiques et individuelles et la réalisation des objectifs de la révolution du 17 décembre 2010 relatifs au travail, à la liberté et à la dignité nationale. Ces projets de révisions sont soumis par le Président de la République au référendum pour approbation. ».*

La constitution de 2022 reprend le même référentiel et fait une référence très substantielle aux idées de la souveraineté du peuple, de la vraie démocratie.

- On peut lire:
- « Nous, tout en approuvant la présente nouvelle Constitution, croyons que la vraie démocratie ne réussira que si la démocratie politique est assortie d'une démocratie économique et sociale, et ce, en donnant au citoyen le droit de choisir librement ses représentants, d'instaurer la redevabilité de ces derniers, et lui donnant le droit à une répartition juste des richesses nationales ».

- Il faut, selon la nouvelle constitution, renouveler les mécanismes d'expression de la souveraineté populaire. Ce nouveau paradigme aura des conséquences très importantes sur la nature du mandat, le statut de l'élu et l'architecture du parlement.
- Le mandat du député est désormais révocable dans les conditions fixées par la loi électorale (Art. 61 constit), et si un député se retire du bloc parlementaire auquel il appartenait au début de la législature, il lui est interdit de rejoindre un autre bloc (Art. 62). Le parlement est affaibli en conséquence du mandat parlementaire et le député perd son autonomie par rapport à ses électeurs (révocabilité) et est astreint à une certaine discipline dans l'exercice de son mandat (interdiction de changer de bloc parlementaire).

Concernant les intérêts, la décentralisation promue dans la constitution de 2022 cherche à assurer la promotion politique et de nouvelles catégories sociales. Il s'agit dans cette perspective d'assurer une nouvelle distribution du pouvoir entre les différentes catégories sociales et les différentes régions.

L'objectif ultime recherché nous semble se rapporter à un renouvellement des bases sociales du pouvoir politique. Nous estimons que la restructuration du pouvoir local opérée par le processus d'institutionnalisation de la décentralisation en cours cherche à assurer un accès du monde rural dans les centres de la décision politique tant à l'échelle nationale que locale.

- La nouvelle distribution du pouvoir et le renouvellement de sa base sociale se fait par l'intermédiaire de deux institutions fondamentales à savoir:
 - les conseils locaux au niveau du secteur (imadas);
 - et le conseil national des régions et des districts en tant que deuxième chambre du parlement au niveau national.

Le secteur (Imada) est la circonscription administrative de base en Tunisie. Elle assure traditionnellement l'encadrement administratif des zones rurales non couvertes par la structure municipale.

La création de conseil locaux élus dans les zones rurales participe à la promotion politique de ces espaces et populations rurales.

Dans la même perspective, les conseils locaux (et à travers eux les populations rurales) sont représentés aux conseils régionaux c'est-à-dire à la collectivité locale de niveau intermédiaires.

Il est à noter que les conseils régionaux sont représentés au conseil national des régions et des district qui forme, désormais depuis la constitution de 2022 la deuxième chambre du parlement. L'article 81 de la constitution dispose en ce sens que : « Le Conseil national des régions et des districts est constitué de députés élus des régions et des districts.

Les membres de chaque conseil régional élisent parmi eux trois membres pour représenter leurs régions au sein du Conseil national des régions et des districts.

Les membres élus des conseils régionaux de chaque district élisent parmi eux un député pour représenter le district au sein du Conseil national des régions et des districts ».

Le conseil national des régions et des districts participent à la fonction législative et dispose d'un grand pouvoir d'influence sur les politiques publiques économiques et sociales de la nation.

Les articles 84 et 85 de la constitution synthétisent les pouvoirs de la deuxième chambre de la manière suivante :

- Art. 84 – Les projets relatifs au budget de l'État et aux plans de développement régionaux, des districts et nationaux sont obligatoirement soumis au Conseil national des régions et des districts pour assurer l'équilibre entre les régions et les districts.
- La loi de finances et les plans de développement ne sont approuvés qu'à la majorité des membres présents dans chacune des deux chambres, à condition que cette majorité ne soit inférieure au tiers des membres de chaque chambre.
- Art. 85 – Le Conseil des régions et des districts exerce les pouvoirs de contrôle et de redevabilité dans les diverses questions liées à la mise en œuvre du budget et des plans de développement.

Ils en découlent un accès du monde rural aux centres de la décision politique et administrative et une plus grande concentration des pouvoirs dans les structures centrales de l'État.

Le local est intégré au national et les politiques publiques et plans se doivent toujours d'assurer l'équilibre régional ce qui permet une plus grande promotion des intérêts des régions intérieures au parlement et un renouvellement des bases sociales du régime politique mis en place.

Éléments de bibliographie

- BAPTISTE JAVARY Le rôle préconstituant des comités d'experts. urisdoctoria.net/pdf/numero10/aut10_JAVARY.pdf
- Emna Mornagui. La construction de la structure démocratique en Tunisie. Doctorant à l'Université Paris Ouest – Nanterre. CRDP. <https://old.jcratique.com/fr/2021/10/19/kais-saied-construction-democratie-base-tunisie/> par la base : quel est le projet de Kais Saïed ? Inkyfada. 19 Octobre 2021. <https://inkyfada.com/fr/2021/10/19/kais-saied-construction-democratie-base-tunisie/>
- Franck Frégosi. La régulation institutionnelle de l'islam en Tunisie. Entre audace moderniste et tutelle étatique. CNRS, Université Robert Schuman. Mai 2004.
- Geoffrey Weichselbaum, Xavier Philippe. Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ? Dans *Maghreb - Machrek* 2015/1 (N° 223), pages 49 à 69.
- Habib Kazdaghli. Tunisie : L'islam politique a-t-il encore un avenir ? Dans *La Pensée* 2015/4 (N° 384), pages 17 à 32. <https://www.cairn.info/revue-la-pensee-2015-4-page-17.htm>.
- Hibou. Le réformisme, grand récit politique de la Tunisie contemporaine Dans *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 2009/5 (n° 56-4bis), pages 14 à 39.
- Jean-Louis Thiebault « Les périls du régime présidentiel ». Dans *Revue internationale de politique comparée* 2006/1 (Vol. 13), pages 95 à 113 <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2006-1-page-95.htm>.
- Lauréline Fontaine. La stratégisation originelle de l'écriture (et de la réécriture) constitutionnelle. In Emeric Nicolas et Jacqueline Guittard, *Les narrations de la norme*, éd. Mare et Martin, 2020.
- Lotfi Tarchouna. « La décentralisation à l'épreuve de la gestion de la pandémie Covid-19 en Tunisie » . *Revue de la FDSP de Sousse*. « Droit et politique » No 9.
- Lotfi Tarchouna. L'Organisation du pouvoir dans les constitutions des pays du Maghreb. In *RTD* n° 2005, pp. 227-280

- Mohamed Khalil JELASSI. Démission des maires et dissolution de conseils municipaux : L'illusion du pouvoir local. La Presse.tn. Publié sur 11/11/2019.
- Monji Ben Raies. Tunisie: L'état d'urgence dans l'urgence de l'Etat!. Leaders. 03.08.2021.<https://www.leaders.com.tn/article/32227-tunisie-l-etat-d-urgence-dans-l-urgence-de-l-etat>.
- Nissim Gasteli et Malek Khadhraoui. Des urnes aux chiffres, décryptage du référendum du 25 juillet. Inkyfada 28 Juillet 2022.<https://inkyfada.com/fr/2022/07/28/resultats-referendu>.
- THIERRY BRÉSILLON, CRISE POLITIQUE en Tunisie. Un « moment césariste » sans César. Orient XXI. 13 JUILLET 2021.
- THIERRY BRÉSILLON > 12 OCTOBRE 2019. Tunisie. La destruction créatrice du paysage politique.<https://orientxxi.info/magazine/tunisie-la-destruction-creatrice-du-paysage-politique,3334>

- Merci pour votre écoute