

## LES COLLECTIVITES LOCALES EN TUNISIE

par

Mohamed Snoussi  
Conseiller juridique et de législation du Gouvernement tunisien

Tunis - juillet 1958

TABLE DES MATIERES

PREFACE . . . . .	2
Chapitre I LA FORMATION HISTORIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES . .	3
Section I Les cheikhats . . . . .	3
Section II Les communes . . . . .	4
Chapitre II LES CHEIKHATS ET LA CENTRALISATION . . . . .	8
Section I Organisation . . . . .	8
Section II Désignation . . . . .	9
Section III Discipline . . . . .	10
Section IV Attributions . . . . .	11
Section V Rémunération . . . . .	12
Section VI Personnel du cheikhat . . . . .	13
Chapitre III LES COMMUNES ET LA DECENTRALISATION . . . . .	14
Section I Les principes généraux de la loi municipale . . . . .	14
Section II Le Conseil municipal . . . . .	14
I. Composition du Conseil . . . . .	15
II. Fonctionnement du Conseil . . . . .	20
III. Attributions du Conseil . . . . .	20
IV. Contrôle du Conseil . . . . .	21
Section III Les organes de l'exécutif communal . . . . .	24
I. Organisation de l'exécutif communal . . . . .	24
II. Attributions de l'exécutif communal . . . . .	24
III. Contrôle de l'exécutif communal . . . . .	26
Section IV Les moyens d'action de la commune . . . . .	27
I. Personnel de la commune . . . . .	27
II. Administration communale . . . . .	28
III. Domaine de la commune . . . . .	28
IV. Finances de la commune . . . . .	29
CONCLUSION GENERALE . . . . .	35

## PREFACE

Le territoire tunisien est divisé en circonscriptions territoriales diverses hiérarchisées, dont les chefs-lieux sont les centres régionaux ou locaux des services de l'Etat.

La division fondamentale actuelle est en gouvernorats, délégations et cheikhats (décret du 21 juin 1956) : 14 gouvernorats, 83 délégations et 743 cheikhats. La division en cheikhats, qui remonte au haut moyen-âge, est d'origine coutumière et ethnique. Au début, la tribu ou la fraction d'une tribu est fixée sur le territoire d'un cheikhat. Dès l'avènement de la dynastie des Fatimides (909-973), les provinces groupant plusieurs cheikhats sont réorganisées et, à la tête de chacune d'elles, est placé un gouverneur qui, doté d'une grande autorité, exerce des attributions administratives, judiciaires et fiscales. Ce n'est qu'au XVe siècle, sous le règne des Hafcides (1234-1554) que le gouverneur prend le nom de "Caïd", qu'il conservera jusqu'à 1956.

A côté de cette organisation territoriale et se superposant à elle sur une partie seulement du territoire, les centres urbains sont érigés en communes. Jusqu'au siècle dernier, les villes n'étaient organisées que par la coutume ; certaines, sur le littoral Est (Sahel), gardaient du temps où elles étaient des principautés indépendantes du pouvoir central quelques traditions d'autonomie. Ce n'est cependant qu'en 1858 que la première commune fut organisée à Tunis par un texte de droit positif (décret du 30 août 1858). Depuis, le mouvement communal est allé en s'étendant des cités où le peuplement comprend une population européenne (sous le protectorat français) à celle où le peuplement est entièrement tunisien.

De la sorte, la division territoriale de base, le cheikhat, demeure mais, à l'intérieur de cette circonscription, la cité, (ville ou village) lorsqu'elle est érigée en commune, constitue une enclave qui est administrée selon les règles de la décentralisation la plus poussée. Le cheikhat, bien que circonscription locale, n'a ni personnalité civile ni autonomie financière.

Les circonscriptions locales en Tunisie sont, par conséquent, de deux sortes :

1. les circonscriptions centralisées, les cheikhats d'origine ethnique, sans personnalité civile, ni autonomie financière ;
2. les circonscriptions décentralisées, les communes, à la fois collectivités administratives, personnes morales et circonscriptions territoriales.

Avant d'étudier l'organisation et le fonctionnement de ces collectivités locales, nous en tracerons rapidement l'évolution historique dans un premier chapitre.

## CHAPITRE PREMIER

## LA FORMATION HISTORIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES

## SECTION I - LES CHEIKHATS

L'organisation administrative territoriale de la Tunisie d'aujourd'hui remonte au Moyen Age. Province turque, sur laquelle le Calife ottoman exerça une suzeraineté d'abord réelle puis seulement nominale, la Tunisie, lorsqu'elle eût accédé à l'indépendance (1705) fut une monarchie absolue où la centralisation était poussée à l'extrême. Le Bey réunissait entre ses mains les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Quelques ministres, sortes de grands commis, préparaient et exécutaient ses décisions. A l'intérieur du pays, une cinquantaine de caïds, sortes de préfets, représentaient le Souverain et étaient dotés d'attributions administratives, judiciaires et financières. Tout à leur tâche de percevoir les impôts - ils étaient, en effet, rémunérés par une remise sur les recouvrements qu'ils effectuaient - ils s'entouraient d'agents par eux recrutés et rémunérés, les khalifas, les secrétaires et les cheikhs.

Mais, à l'inverse du caïd et du khalifa, le cheikh n'était pas un fonctionnaire, il n'était pas nommé par le gouvernement, mais élu par les notables de chaque fraction de tribu et représentait les contribuables auprès du caïd. Il était le notable, le chef de la fraction, qui aidait le caïd dans ses différentes tâches et notamment ses tâches fiscales.

Loin de laisser s'épanouir les collectivités qu'étaient les tribus qui possédaient déjà un embryon d'organisation politique et administrative (conseil, aïnes, police, etc.), le régime turc (1534-1705) et la monarchie husseinite (1705-1957) essayèrent de briser cette force politique d'abord en ne reconnaissant aucune autonomie à la tribu, ensuite en chargeant des affaires de la tribu des personnes étrangères à celle-ci. De sorte que, dans le sud, le centre et l'ouest, les tribus vécurent longtemps soit en dissidence, soit dans une anarchie que les expéditions punitives destinées à permettre le recouvrement des impôts transformaient parfois en véritable révolte, comme celle de Ali ben Ghadahoum en 1864.

C'est la sédentarisation progressive des tribus qui entraîna la transformation des circonscriptions ethniques des tribus en circonscriptions territoriales - les cheikhats - cela surtout depuis un siècle.

A la suite de l'occupation française, l'administration toute neuve du Protectorat se servit des structures existantes et fit du cheikh le trait d'union indispensable et nécessaire entre le pouvoir central et les administrés. Et, pour mieux marquer cette sujétion, une circulaire du 30 janvier 1905, reprenant les termes d'une précédente circulaire du 3 avril 1884, fait des cheikhs des agents nommés par le Souverain lui-même sur proposition du caïd, mais des agents dont la collaboration avec l'administration et les tâches diverses devenaient de plus en plus étendues, à mesure que s'étendait l'intervention de l'Etat.

De plus, le fait que le cheikh ne fût pas fonctionnaire et ne bénéficiât pas de traitement fixe, entraîna inévitablement de graves abus et des trafics éhontés jamais réprimés.

A la suite de la crise économique de 1929, la misère des administrés tarit la source des bénéfices illicites et la "sueur du burnous". Les cheikhs se tournèrent vers l'administration et revendiquèrent la qualité de fonctionnaires.

Cette formule fut rejetée en 1938. D'une part, l'administration aurait eu à faire face à des difficultés financières considérables si les cheikhs étaient devenus des fonctionnaires percevant un traitement fixe et régulier ; d'autre part, elle voulait conserver au cheikh son caractère essentiel qui consistait à être à la fois le représentant des administrés et un intermédiaire entre elle et ceux-ci. Elle se borna, par trois décrets du 30 décembre 1938, à relever les indemnités et les vacations qui leur étaient versées.

Après la seconde guerre mondiale, à la suite de la dévaluation de la monnaie et de l'emploi lui-même, et afin de donner plus d'autorité aux cheikhs, de trouver des candidats plus souples et

plus valables, et d'améliorer matériellement leur situation, le décret du 17 février 1945 releva certaines de leurs indemnités et précisa qu'ils seraient désignés par le Souverain sur une liste de trois candidats présentés par l'Assemblée des notables du cheikhath.

A la veille de l'indépendance (20 mars 1956), cette organisation présentait les caractéristiques suivantes :

1. le cheikhath est devenu une circonscription territoriale et non plus une circonscription ethnique, mais c'est une circonscription non décentralisée ;
2. le cheikh est un agent du pouvoir central ; à l'origine, chef d'une ou plusieurs fractions de tribu, il devient le chef d'une circonscription territoriale ;
3. le souverain le désigne sur une liste de trois membres, présentée par l'Assemblée des notables ;
4. il possède de nombreuses et diverses attributions administratives, judiciaires et surtout financières au titre desquelles il bénéficie de différentes indemnités.

## SECTION II - LES COMMUNES

Les communes, telles que les connaît le droit moderne, sont d'origine plus récente que les cheikhaths. C'est le 30 août 1858 que, la première de toutes les villes, Tunis, la capitale, reçut un embryon d'organisation communale, avec un conseil municipal composé d'un président, le Cheikh El Médina (le Maire de la ville), de douze membres et d'un secrétaire. Les douze membres étaient choisis par les notables. Les attributions essentielles du conseil étaient les finances communales, la voirie et l'urbanisme. En 1872, fut institué un service du nettoyage et une taxe municipale, l'impôt de la caroube, destiné à en assurer le financement (décret du 2 juin 1872).

Après 1881, la commune de Tunis fut réorganisée. Le conseil municipal comprenait, en vertu du décret du 31 octobre 1883, vingt membres ainsi répartis :

- le Président tunisien et deux adjoints français, tous nommés ;
- huit conseillers tunisiens musulmans élus à raison de deux par quartier (Est, Ouest, Bab-Djazira et Bab-Souika) ;
- un conseiller israélite élu par les israélites ;
- enfin, huit Européens désignés par décret (Français, Italiens, Maltais).

Le décret du 25 novembre 1883 fixa la composition du conseil municipal de Tunis après les résultats des élections du 11 novembre et nomma les conseillers ainsi que le Président et les deux adjoints.

Dès 1884, les premières communes furent créées dans les grandes villes (Sousse, Sfax, Bizerte, La Goulette et Le Kef). Simultanément, l'administration promulgua la première charte municipale de 1885, inspirée de la loi française du 5 avril 1884 (décrets du 1er avril et du 10 juin 1885). Le régime de l'élection des membres tunisiens disparut ; désormais tous les conseillers étaient nommés par l'autorité supérieure.

Cependant, un système progressif fut établi : là où l'organisation était encore rudimentaire et la population exclusivement tunisienne, on se contentait de constituer une commission municipale ou une commission de voirie (balayage, éclairage et voirie), mais là où les Européens étaient nombreux, un conseil municipal était nommé.

A la veille de la guerre de 1914, on comptait 38 communes qui représentaient à peine le quart de la population totale du pays.

La seconde charte municipale du 14 janvier 1914 portait refonte du décret de 1885 et en reprenait les dispositions essentielles :

- la commune est constituée par décret mais toutes les villes ne sont pas automatiquement érigées en communes ;

- le conseil est formé de membres nommés par l'administration et dont le nombre est fixé arbitrairement et non en fonction de l'importance de la population ;

- le président de la commune est le caïd, représentant du pouvoir central dans le caïdat (département), mais il doit déléguer automatiquement ses pouvoirs au vice-président lorsque celui-ci est français ;

- la tutelle administrative est très étroite ;

- les attributions des conseils municipaux sont strictement définies.

Après la première guerre mondiale, toutes les communes furent dotées de réseaux d'égouts, de services complets d'alimentation hydraulique et de voirie. Dans plusieurs d'entre elles, l'éclairage électrique remplaça l'éclairage au gaz et au pétrole. Cependant, le système n'était pas sans comporter de graves inconvénients :

1. le président, le caïd, chargé de l'administration municipale ne s'occupait pas de la commune mais déléguait tous ses pouvoirs au vice-président français ;

2. le conseil comprenait le plus souvent des conseillers musulmans, israélites et français, dont le nombre fixé arbitrairement ne correspondait pas à l'importance relative des éléments de la population. Ainsi, à Tunis, en 1924, pour 73.000 Européens il y avait 11 conseillers français et 1 conseiller étranger, alors que pour 98.000 Tunisiens il y avait 8 conseillers musulmans et 1 conseiller israélite ;

3. du fait d'une centralisation excessive, les dépenses les plus infimes (aménagement d'un puits, d'une citerne, menues réparations à une conduite d'évacuation d'eaux usées) étaient de véritables questions d'Etat qui relevaient de la décision d'un ou plusieurs départements ;

4. les localités composées exclusivement de Tunisiens, n'étant pas érigées en communes, demeuraient dans un état complet d'abandon.

A partir de 1934, la réorganisation administrative des communes, destinée à permettre la décentralisation et le développement des libertés locales, s'effectuera dans trois directions.

D'abord, les décrets du 29 décembre 1934, du 10 août 1938, du 17 avril 1941 et du 8 novembre 1945 se préoccupèrent d'assouplir la tutelle administrative sur les communes en rendant exécutoires de plein droit un certain nombre de délibérations municipales et en transférant une partie de la tutelle au contrôleur civil au lieu de l'administration supérieure.

En second lieu, des communes rurales furent créées (décrets du 29 décembre 1934, du 4 mai 1944 et du 11 janvier 1945). La commune rurale ressemblait à la commune urbaine : le président en était le caïd qui pouvait déléguer ses pouvoirs à un vice-président français, choisi parmi les membres du conseil municipal qui sont nommés pour trois ans. Mais la mise en œuvre du système des communes rurales demeura fort limité : Djerba en 1936, Kasserine, la Foussana et Sidi Amor Bou Hadjela en 1945. Seule, celle de Djerba fonctionna pendant quelque temps avec un conseil comprenant 10 conseillers français dont le vice-président, représentant les 500 Français de l'île, et 9 conseillers tunisiens représentant 60.000 Tunisiens. Les trois autres communes rurales créées en 1945 n'ont jamais fonctionné. Le décret du 26 mars 1953, en supprimant les communes rurales, en consacra l'échec.

Enfin, en troisième lieu, le système de l'élection des conseillers municipaux réapparut, mais pour la capitale seulement (décret du 15 septembre 1945). Le conseil municipal de Tunis était élu par deux collèges distincts : d'une part, le collège électoral français composé des Français des deux sexes âgés de plus de 21 ans et n'ayant pas encouru de condamnations à une peine d'emprisonnement pour certaines infractions ou n'ayant pas été déclarés en faillite, d'autre part, le collège électoral tunisien composé des Tunisiens de sexe masculin payant certains impôts (suffrage censitaire), ayant la qualité d'ancien combattant ou d'ancien militaire ou étant titulaires d'un diplôme d'enseignement secondaire au moins (suffrage capacitair). Quant à l'éligibilité, les Tunisiens étaient éligibles à partir de 30 ans alors que les Français l'étaient à partir de 25 ans. L'élection avait lieu au scrutin de liste majoritaire à un tour avec panachage pour les conseillers

municipaux français, au scrutin uninominal à deux degrés pour les conseillers municipaux tunisiens. Le conseil était présidé de droit par le Cheikh El Médina, assisté de deux vice-présidents, un français et un tunisien (décret du 10 août 1950), auxquels le Cheikh El Médina devait déléguer tout ou partie de ses pouvoirs (décret du 11 janvier 1951).

La réforme municipale du 20 décembre 1952, bien qu'elle fit contre elle l'unanimité de la nation tunisienne, fut promulguée en pleine lutte pour l'indépendance nationale. Complétée en 1953 et 1954, la nouvelle charge municipale présentait essentiellement les caractères suivants :

1. la commune, créée, délimitée, modifiée ou supprimée par décret, est une collectivité de droit public dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière ;

2. le conseil municipal, renouvelable par tiers tous les trois ans, est formé de conseillers français et tunisiens, dont le nombre varie de 6 à 28, élus pour neuf ans au suffrage direct et quasi universel par deux collèges distincts composés l'un de Français des deux sexes âgés de plus de 21 ans et le second de Tunisiens de sexe masculin âgés de plus de 21 ans, ayant un lien avec la commune (domicile depuis plus de 2 ans ou contribution pour la cinquième année consécutive aux impôts communaux) ;

3. on compte 65 communes ainsi réparties :

- 40 communes où le conseil municipal se compose d'autant de conseillers français que de conseillers tunisiens, parité résultant de la théorie dite de la cosouveraineté qui a toujours déterminé la composition des assemblées sous le protectorat ;
- 10 communes où la majorité du conseil est formée de conseillers tunisiens ;
- 15 communes où tous les conseillers sont tunisiens la population française n'étant pas importante (moins de 100 habitants) ;

4. le maire, qui devait d'abord être nommé par le pouvoir central parmi les agents du corps caldal (décret du 20 décembre 1952) est alors élu au sein du conseil municipal (décret du 4 mars 1954) ;

5. le décret du 4 mars 1954 réserve un régime de faveur à Tunis, la capitale, dont le conseil est formé de 42 membres (21 Français et 21 Tunisiens) ; désormais, le maire de Tunis, élu par les conseillers, doit être de nationalité française.

Les réformes municipales de 1952 à 1954, promulguées dans les conditions que l'on connaît, ne reçurent pas d'application valable pour des raisons essentiellement politiques. En 1953, le boycottage des élections fut massif de la part des électeurs français (32.000 abstentions sur 75.000 électeurs inscrits) aussi bien que tunisiens. Pour ces derniers, à Tunis, qui était divisé en 20 secteurs, 512 électeurs, dont 124 militaires en permission, ont voté sur 36.000 électeurs inscrits (moins de 1,5 %) ; faute de candidats, vingt communes sur 69 n'eurent pas de conseil municipal (surtout au Sahel) ; officiellement, la proportion moyenne des abstentions dépassa 60 % des électeurs inscrits. Ayant pris un aussi mauvais départ, le fonctionnement de la réforme municipale de 1952 n'eut pas, sur le plan politique, les résultats escomptés. Les réformes du 4 mars 1954, qui faisaient de la cosouveraineté la base des institutions politiques et du mode de gouvernement en Tunisie, ne purent être appliquées du fait de la lutte de la nation pour son indépendance et contre la politique d'intégration ou d'assimilation, quelle qu'en soit la forme, par suite aussi du retour du Gouvernement français à une saine conception des rapports franco-tunisiens (Déclaration faite à Carthage par le Président Mendès-France, le 31 juillet 1954).

Les négociations ouvertes entre les deux gouvernements français et tunisien, sur la base de l'autonomie interne, faillirent être rompues en avril 1955, un désaccord ayant surgi entre les deux délégations à propos de la participation des Français aux municipalités. C'est grâce à la lucidité du Président Bourguiba qu'un compromis fut trouvé, qui est formulé par l'article 21 de la Convention sur la situation des personnes en date du 3 juin 1955.

En vertu de ce texte, les Français participent à la gestion des affaires municipales en Tunisie. Ils sont nommés par décret conseillers municipaux sur une liste présentée à l'agrément

du Chef de l'Etat par le représentant de la France. Pour établir ces listes, ce dernier peut organiser dans ses locaux une consultation. Cette participation aux affaires municipales est déterminée selon les règles suivantes :

1. dans dix communes (Tunis, Bizerte, Menzel-Bourguiba, Sfax, Sousse, Ain-Draham, Ben-Arous, Mégrine, Saint-Germain et Tabarka), la proportion des conseillers français est des trois-septièmes ;

2. dans les communes où la population française est égale ou supérieure à 10 % de la population totale, française et tunisienne, le tiers des conseillers est de nationalité française ;

3. enfin, dans les communes où la population française est inférieure à 10 % de la population française et tunisienne et qui comptent plus de 100 Français, un conseiller municipal français fait partie de la municipalité. Les deux catégories de conseillers ont les mêmes droits et les mêmes devoirs.

A la suite du Protocole du 20 mars 1956 proclamant l'indépendance de la Tunisie, de profondes réformes furent introduites dans les institutions. Elle ne touchèrent les communes qu'en mars 1957. Jusque-là, les communes furent gérées, en fait, soit par des délégations provisoires nommées, soit par des agents du pouvoir central désignés comme présidents de communes. Toutefois, les règles de nomination des présidents de commune furent assouplies par le décret du 5 juillet 1958.

## CHAPITRE II

### LES CHEIKHATS ET LA CENTRALISATION

#### SECTION I - ORGANISATION

C'est dans le cadre de la centralisation que nous nous trouvons en examinant la structure des cheikhats.

Les divisions fondamentales du territoire tunisien, nous l'avons vu, sont celles du gouvernorat, des délégations et des cheikhats (décret du 21 juin 1956) : 14 gouvernorats, 83 délégations territoriales et 743 cheikhats. Le gouvernorat (ou région) comprend de 4 à 10 délégations ; à son tour, chaque délégation comprend de 3 à 19 cheikhats. Le nombre des cheikhats était de 841 en 1900, de 786 en 1940. Cette diminution s'explique par le fait que les cheikhats ethniques ont été supprimés et que certaines circonscriptions ont été regroupées.

Le cheikhat, circonscription territoriale de base, n'a cependant ni la personnalité civile ni l'autonomie financière. Il ressemble, sur ce point, à l'arrondissement ou au canton en droit français. D'autre part, dans chaque circonscription territoriale, un agent central accomplit sa fonction. A la division territoriale hiérarchisée correspond également la hiérarchie des agents : gouverneur, délégué, cheikh.

Le gouverneur, agent du pouvoir central, ressemble au préfet en France. Il est le délégué du gouvernement (article 11 du décret du 21 juin 1956). A ce titre, il assure, sous l'autorité des ministres compétents, la coordination, l'orientation et la surveillance générales de l'activité des fonctionnaires de l'Etat et des services régionaux et locaux de l'Etat ; il assure la représentation des intérêts nationaux ; il est chargé du contrôle administratif des communes, dans les conditions prévues par la loi municipale ; enfin, il est responsable de l'administration générale du gouvernorat ainsi que du maintien de l'ordre public (articles 13 et 14 du décret du 21 juin 1956).

Dans l'administration générale du gouvernorat et dans le cadre de la région, dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière, le gouverneur préside le Conseil de gouvernorat, assemblée administrative dont les membres, de dix à vingt-neuf, sont nommés, pour une durée de trois ans. La loi du 17 août 1957, qui a institué les conseils de gouvernorat, a donné à ces derniers une assez large autonomie et une grande souplesse de fonctionnement afin de leur permettre de satisfaire les besoins économiques et sociaux de la région (article 12), en donnant un avis éclairé au gouverneur. Le Conseil de gouvernorat, donneur d'avis administratif au gouverneur, ressemble ainsi aux anciens conseils de préfecture en France, avant la réforme de 1926.

Dans ses différentes tâches, le gouverneur est aidé par une administration, au siège du gouvernorat, placée sous l'autorité d'un fonctionnaire, le secrétaire général. Les délégués sont répartis par le pouvoir central : les uns, au nombre de deux ou trois, sont attachés au siège du gouvernorat et assistent le gouverneur dans ses attributions ; les autres sont placés à la tête de chaque délégation et exercent, sur la circonscription, les pouvoirs du gouverneur, par délégation de celui-ci.

Les cheikhs sont responsables de chaque cheikhat. Nommés dans les conditions qui seront examinées dans la section suivante, ils sont les intermédiaires entre l'administration et la population ; ils sont, en quelque sorte, les agents de renseignement et d'exécution du délégué ; ils exercent, enfin, des attributions propres surtout en matière fiscale et judiciaire.

Les limites des circonscriptions peuvent être modifiées par arrêté pris sur proposition du gouverneur intéressé (article 5 du décret du 21 juin 1956). La population des cheikhats varie de 700 à 9.000 habitants par cheikhat (cf. tableau annexe). Elle représente au dernier recensement de 1956 près de 60 % de la population totale (qui est de 3.780.000 habitants) lorsque l'on excepte la population de l'ensemble des communes.



## SECTION II - DESIGNATION

I. Evolution

La procédure de désignation des cheikhs est le fruit d'une évolution qu'il n'est pas inutile de rappeler avant d'exposer l'économie du système actuel.

Avant 1881, les cheikhs représentaient des fractions de tribus, chaque fraction étant cantonnée en principe sur un territoire, qu'elle quittait le plus souvent lorsqu'elle allait en quête de la nourriture (transhumance). Le cheikh était alors le représentant de cette fraction de tribu, lien entre elle et le caïd ou, dans les dernières années, le khalifa. C'est ce qui explique que le cheikh soit élu par la fraction de la tribu.

Certains caïds ayant chargé du recouvrement de l'impôt de la medjba (contribution personnelle payée par tête d'habitant) d'une fraction de leurs circonscriptions d'autres agents que les cheikhs de ces fractions nommés à ces fonctions, une circulaire du 22 février 1875 rappela que, chaque fois qu'il fallait procéder au remplacement d'un cheikh, le caïd était tenu de présenter au Ministère la convention de la fraction relative à l'élection du nouveau cheikh. Ce dernier ne pouvait prendre son service que si les comptes de la gestion de son prédécesseur étaient certifiés par le caïd. La circulaire du 19 août 1876 ajoutait que la gestion financière des cheikhs devait être garantie par leurs fractions. Elle précisait qu'aucune élection de cheikh ne serait ratifiée si elle n'était accompagnée de la caution de la fraction et que l'acte notarié constatant cette garantie devait mentionner le nom des cautions.

La circulaire du 3 avril 1884, la première après l'établissement du Protectorat, ajoutait que toutes les fois qu'il y avait lieu de pourvoir au remplacement d'un cheikh, la fraction de la tribu serait convoquée par-devant notaire à l'effet de choisir un candidat et cautionner leur élu vis-à-vis du Trésor. Ce cautionnement et ce choix devaient être constatés dans un acte notarié en trois exemplaires, l'un conservé par le caïd, le second envoyé au Premier Ministre (Présidence du Conseil) et le troisième au Ministère des finances. "Personne, précise la circulaire, ne peut percevoir les impôts d'une fraction ni s'occuper de son administration sans être investi des pouvoirs de cheikh par décret".

Pendant longtemps, après 1881, le cheikh continua d'être élu par la fraction de la tribu, puis, quand le cheikhat perdit son caractère ethnique pour devenir territorial, par une assemblée groupant les notables du cheikhath.

A ce propos, la circulaire du 30 janvier 1905 souligna les difficultés rencontrées par l'administration à la suite de la constitution des cheikhats territoriaux par rattachement de plusieurs fractions d'origine ethnique différente, chacune de ces fractions voulant naturellement imposer son candidat. C'est pourquoi il fut décidé que le caïd devrait présenter, en cas de vacance, deux ou trois candidats au choix du gouvernement, en faisant connaître son avis sur le plus méritant d'entre eux. Cependant, lorsque la situation de certaines fractions était délicate, le caïd pouvait, sur autorisation expresse de l'administration supérieure, convoquer l'assemblée des contribuables et présenter deux ou trois candidats au choix du gouvernement.

La procédure de l'élection fut, en fait, abandonnée lorsque l'administration, vers 1925, voulut lui substituer la procédure de la nomination par le pouvoir central.

Ce sont les abus de certains cheikhs, surtout au Sahel (littoral Est de la Tunisie), qui amenèrent, après la fin de la seconde guerre mondiale, le retour au procédé de l'élection, seul moyen jugé susceptible de garantir un meilleur recrutement et de rehausser le prestige de la fonction. Auparavant, le cheikh était, en fait, non un notable, une personne jouissant de la considération générale dans sa circonscription, mais un ancien combattant ou un gardien de chantier ou encore un caporal de colon.

C'est, dans ces conditions, que l'article 1er du décret du 17 février 1945 consacra l'usage établi dès avant le protectorat : les cheikhs sont nommés par décret du chef de l'Etat parmi trois candidats présentés par l'assemblée des électeurs du cheikhath intéressé, et faisant partie de cette assemblée.

Une sorte de suffrage censitaire est employé pour désigner le cheikh. Au jour prévu, est convoquée au siège du caïdat l'assemblée des électeurs, tous des propriétaires choisis compte tenu de l'importance des impôts qu'ils paient (impôt sur les oliviers ou les dattiers, impôt sur les céréales et sur les bestiaux, etc.). Nul n'est considéré comme notable s'il a des antécédents "politiques ou judiciaires". L'élection porte sur des candidats figurant sur la liste des notables, liste établie par le caïd et le cheikh en exercice.

Sont déclarés élus les trois candidats qui réunissent le plus grand nombre de voix. Ils sont inscrits sous des numéros d'ordre de 1 à 3, suivant le nombre de voix qu'ils ont obtenues. Les noms des trois élus sont transmis au pouvoir central, accompagnés des bulletins de renseignement et des extraits du casier judiciaire. Le candidat n° 1 est nommé. En cas de vacance du poste, il sera immédiatement pourvu à la nomination du candidat n° 2, et en cas de nouvelle vacance à la nomination du candidat n° 3.

## II. Le régime actuel

C'est d'une part pour réprimer les abus de l'ancien régime (intrigues, trafics éhontés, interventions, etc.) et d'autre part pour rendre le système plus démocratique que des réformes sont introduites dans le mode de désignation des cheikhs.

Tout d'abord, le décret du 7 juin 1956 énonce que, dorénavant, les cheikhs sont nommés par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur parmi trois candidats que l'assemblée des électeurs du cheikhat intéressé choisit parmi ses membres. Le cheikh n'est plus nommé par décret du chef de l'Etat, mais par arrêté du Ministre de l'intérieur, ce qui, psychologiquement, ramène l'emploi à ses véritables proportions.

En second lieu, l'assemblée des électeurs groupe tous les électeurs âgés de plus de 20 ans et n'ayant pas d'antécédents judiciaires. Cette extension du corps électoral amène inévitablement une représentativité plus grande.

En troisième lieu, l'élection a lieu au vote secret et le bureau de vote est dirigé par le délégué du Gouverneur.

Cependant, aucune procédure légale n'est établie en ce qui concerne le système électoral, la liste des électeurs, le contentieux d'inscription sur la liste, les candidatures, la campagne électorale, le mode de scrutin ou le contentieux des élections. En fait, les recours qui se forment contre l'élection d'un cheikh sont instruits par l'administration supérieure qui ouvre une enquête et fait droit généralement aux recours fondés, lorsqu'elle a la preuve que des irrégularités ont été commises.

## SECTION III - DISCIPLINE

Le cheikh n'est pas soumis à des garanties disciplinaires analogues à celles en usage dans l'administration.

Deux moyens sont cependant mis par la coutume à la disposition du pouvoir central :

1. le cheikh peut d'abord être suspendu lorsqu'il commet une infraction prévue par le Code pénal et qu'il est traduit devant un tribunal. En fait, rares ont été sous l'ancien régime les suspensions et les condamnations de cheikhs ;

2. le cheikh peut être révoqué s'il a commis une faute administrative ou s'il a été condamné par le tribunal.

Il semble qu'aujourd'hui, où le cheikh est un agent élu, aucune garantie ne lui soit donnée par l'administration qui peut, à tout moment, soit le suspendre, soit le révoquer, d'une manière discrétionnaire, ce qui n'est pas fait pour favoriser le caractère démocratique de l'institution. En pratique, l'administration évite, dans la mesure du possible, d'imposer un cheikh à la population du cheikhat ; elle ne nomme que celui qui a la confiance de celle-ci.

## SECTION IV - ATTRIBUTIONS

En développant les tâches complexes et diverses d'une administration jeune et moderne, le Protectorat, dans un souci excessif de centralisation qui le caractérisait, fut amené à élargir et multiplier les attributions du cheikh qui se trouvait être le seul organe susceptible d'atteindre les citoyens.

Sans avoir la prétention de donner un tableau complet des attributions variées du cheikh, on peut néanmoins les grouper sous les rubriques suivantes :

- financières,
- judiciaires,
- administratives.

### I. Les attributions financières

Elles sont les plus anciennes et les plus importantes. Le cheikh est d'abord un percepteur d'impôts, rôle qu'il conserve depuis le début de l'institution et qui explique le choix - on paie volontiers l'impôt à l'agent qu'on a élu et qui vous connaît très bien - et le système de la caution solidaire imposée à certains contribuables pour garantir la gestion du cheikh pris en tant qu'agent de recouvrement des deniers de l'Etat.

Le cheikh n'est pas seulement un collecteur d'impôts. Il est un précieux collaborateur de l'administration des finances. Par sa connaissance de sa circonscription, par la confiance placée en lui, par ses concitoyens, il aide les agents des finances à établir l'assiette de certains impôts directs ainsi que les listes des prêts de semences consentis aux agriculteurs.

Il est comptable du Trésor (article 66 du décret 12 mai 1906 portant règlement de la comptabilité publique).

L'article 91 du même texte prévoit que les cheikhs sont chargés par les calds (aujourd'hui les gouverneurs) du recouvrement des cotes d'impôts pour lesquels les quittances ont été établies à l'avance par le Secrétariat d'Etat aux finances. En outre, il consacre la coutume, établie dès avant le Protectorat, de la garantie de la gestion du cheikh vis-à-vis du Trésor par une caution personnelle constatée par acte notarié. Enfin, en cas de recouvrement partiel, les cheikhs doivent délivrer un récépissé à souches des acomptes qui leur sont versés sur une quittance non payée intégralement par le contribuable et mentionner en même temps ces acomptes au verso de la quittance.

### II. Les attributions judiciaires

En matière civile, le cheikh remet à leurs destinataires les citations devant le Tribunal, faisant en quelque sorte fonction d'huissier. Il assiste, également, les huissiers-notaires dans l'exécution des jugements.

En matière immobilière foncière, outre qu'il est chargé de remettre les avis et les notes de procédure du Tribunal immobilier, il assiste à l'enquête faite sur le terrain par le juge.

En matière pénale, il possède les mêmes attributions qu'un garde-champêtre pour les délits forestiers ; il n'est compétent que pour rechercher et constater les infractions rurales et forestières (article 34 du Code de procédure pénale). Pour les autres infractions qui parviennent à sa connaissance, soit par plainte soit autrement dans l'exercice de ses fonctions, le cheikh doit en aviser immédiatement le Procureur de la République (article 34 du Code de procédure pénale). En cas de flagrant délit, le cheikh, qui arrête l'individu surpris, doit le conduire sur-le-champ devant le tribunal ou devant l'officier de police judiciaire (même article). Enfin, le cheikh, n'ayant pas de pouvoirs d'instruction, ne peut opérer des perquisitions, même en flagrant délit, que s'il se fait accompagner d'un officier de police judiciaire, auxiliaire du Procureur de la République (même article).

### III. Les attributions administratives

Elles sont, de loin, les plus nombreuses et les plus variées. Dans l'ensemble, elles correspondent à l'idée que le cheikh, représentant les habitants du cheikhat, est le lien naturel et obligé entre eux et toutes les administrations, si bien qu'en définitive le cheikh est l'auxiliaire de tous les services publics qui l'utilisent pour ses compétences et comme moyen à atteindre les citoyens.

D'abord, en matière d'ordre public, le cheikh est le mieux placé pour renseigner l'autorité supérieure sur l'état d'esprit de la population et la sécurité de sa circonscription.

D'autre part, il recueille pour le compte de l'administration les formules et bulletins remplis par ses administrés (déclarations de culture de tabac, de bétail, d'ensemencement, de récolte, de maladies suspectes, etc.) ou délivre certaines attestations (certificat d'indigence).

En troisième lieu, il assiste les agents de l'administration à l'occasion des diverses opérations qu'ils remplissent dans la circonscription du cheikhat, parmi lesquelles nous citerons :

- établissement des listes de prêts de semences ;
- établissement de l'assiette des impôts directs ;
- présence aux opérations de bornage des propriétés ;
- présence aux opérations de vérification des poids et mesures ;
- présence aux enquêtes et démonstrations agricoles ;
- présence aux opérations des domaines et aux lotissements ;
- participation aux opérations de vaccination et à la lutte contre les épidémies ;
- participation à la lutte contre les épizooties, les sauterelles et les rongeurs ;
- participation aux opérations de recensement et recrutement de l'armée ;
- participation aux opérations de lotissement des terres collectives.

Enfin, depuis 1920, le cheikh remplit pour le cheikhat les fonctions d'agent de l'état-civil pour les déclarations de naissance et de décès concernant les Tunisiens. Cette fonction vient d'être confirmée et généralisée pour tous les habitants, quelle que soit leur nationalité, par la loi du 1er août 1957 sur l'état-civil. En vertu de l'article 2 de cette loi, le cheikh reçoit les déclarations de naissance et de décès survenus dans sa circonscription et les transmet aussitôt au Gouverneur, qui centralise les déclarations. Il reçoit, suivant une procédure administrative simplifiée et accélérée, les déclarations des intéressés pour les naissances non déclarées et les mariages célébrés avant le 1er août 1957 (loi du 4 juillet 1958).

### SECTION V - REMUNERATION

Les fonctions du cheikh, par leur nature, peuvent être rémunérées de trois manières différentes :

- proportionnellement au service rendu ;
- à la vacation ;
- par l'attribution d'une prime forfaitaire exceptionnelle.

Cet ordre a, d'ailleurs, été respecté historiquement. En effet, percepteur d'impôts, à l'origine, le cheikh était rémunéré par une remise sur les recouvrements qu'il assurait. Dans une seconde étape, lorsque les tâches de l'administration furent développées et étendues, le cheikh était rémunéré à la vacation. Enfin, dans une troisième étape, certains services, en matière de sécurité notamment, furent récompensés par l'attribution d'une indemnité forfaitaire.

Les trois modes, concurremment employés aujourd'hui, sont les suivants .

1. la rémunération est proportionnelle pour les impôts (remise de 4 % sur les recouvrements) pour certaines déclarations de récolte, de naissance ou de décès (2 francs par déclaration), pour les conscrits présentés, une remise de 1 % sur les recouvrements de la Caisse foncière et des Sociétés tunisiennes de prévoyance, etc. ;

2. le système des vacances est usité surtout lorsque le cheikh prête son concours pendant une durée prolongée aux agents de l'administration (présence au bornage des propriétés, aux enquêtes du Tribunal immobilier, à l'établissement des listes de prêts de semences, aux opérations concernant les terres collectives, aux enquêtes et démonstrations agricoles, aux opérations de vaccination, etc.). Le taux journalier de la vacation est de 25 francs (décret du 30 décembre 1938);

3. la prime annuelle, exceptionnelle au début et limitée au quart de l'effectif des cheikhs, a été étendue à l'ensemble du corps. Son taux est actuellement de 240.000 francs par an (arrêté du 6 juillet 1957).

#### SECTION VI - PERSONNEL DU CHEIKHAT

La diversité et la complexité de ses tâches administratives amenèrent très tôt le cheikh à se faire seconder par un personnel de secrétariat et d'exécution, certes réduit mais dont le statut n'était guère fixé. Ce sont la plupart du temps deux ou trois agents, au maximum, recrutés au choix par le cheikh, qui l'aident à distribuer les citations de justice ou à recevoir les déclarations des administrés. Cependant, les frais nécessités par ce personnel augmentent les dépenses du cheikh qui se retourne, en définitive, vers les administrés. Dans certains cheikhats même, le secrétaire du cheikh est le véritable chef de la fraction. Depuis le décret du 17 février 1945, des indemnités forfaitaires de représentation et de secrétariat leur sont allouées dont les taux sont dérisoires (6.000 francs par an).

## CHAPITRE III

### LES COMMUNES ET LA DECENTRALISATION

La Charte municipale de 1952, pourtant amendée en 1954, d'une part, et l'administration des communes d'autre part devaient être modifiées dès le moment où la Tunisie est accédée au Statut d'Etat indépendant en vertu du Protocole du 20 mars 1956.

La nouvelle loi municipale du 14 mars 1957 répond essentiellement à ce but. Elle fait des conseils municipaux, dont le nombre est entre-temps augmenté de près de moitié (95 communes au 15 mars 1957 contre 65 en 1952), des assemblées où seuls les Tunisiens des deux sexes sont élus, où dans l'ensemble la décentralisation est plus développée qu'auparavant et la tutelle moins accentuée. Ces caractéristiques essentielles seront précisées par un examen plus détaillé de la nouvelle loi du 14 mars 1957.

#### SECTION I - LES PRINCIPES GENERAUX DE LA LOI MUNICIPALE

La loi du 14 mars 1957 est une loi essentiellement décentralisatrice. La commune est une collectivité de droit public dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière et chargée de la gestion des intérêts municipaux (article 1er). "On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près", dit une parole célèbre. Les intérêts locaux, naturels ou traditionnels, distincts des intérêts généraux, reçoivent une représentation locale, constituée par un conseil municipal, doté de certains pouvoirs et de certaines libertés et placé sous la tutelle de l'autorité supérieure.

Les communes de 1957, dont la population est d'importance différente (entre 900 et 410.000 habitants en 1956) ont un régime uniforme malgré la diversité des situations géographiques et des conditions économiques. L'uniformité demeure la règle comme dans la loi française du 5 avril 1884, malgré un statut spécial pour la capitale, Tunis.

Le nombre des conseillers est fixé, non seulement d'après la population de la commune, et encore moins arbitrairement, mais à la fois en fonction du nombre des habitants et du budget communal. Il varie de 6, pour les petites communes et surtout les nouvelles, toutes jeunes, à 30 pour Tunis.

La loi prévoit que la commune est créée, délimitée, modifiée ou supprimée par décret (article 2). Depuis la promulgation de la loi, une vingtaine de localités ont été érigées en communes (décrets du 20 novembre 1957, du 13 et 31 décembre 1957 et du 6 mars 1958), ce qui porte ainsi le nombre des communes à 112, représentant au total plus de 40 % de la population tunisienne.

La création de la commune s'accompagne de la délimitation de son support territorial. C'est ce qui explique l'intervention du Département des travaux publics lors de toute création d'une commune. Le Secrétariat d'Etat aux finances donne son avis sur le projet de création de la commune en indiquant si la collectivité est financièrement viable.

Le décret constitutif attribue, en même temps, son nom à la commune. Le changement de nom est décidé en la même forme, le conseil intéressé étant préalablement consulté. En fait, les changements de nom sont rares. Ils ont pourtant été réalisés pour les communes de Mensel-Bourguiba et de Haffouz (anciennement Ferryville et Pichon) par le décret du 21 juin 1956 relatif à l'organisation administrative générale de la Tunisie. Le décret constitutif fixe également le lieu où doit siéger la commune. En général, la ville ou localité donne son nom à la commune dont le périmètre l'entoure.

Les conseillers sont élus pour une durée de trois ans, période relativement courte mais qui permet, par un appel plus fréquent aux électeurs, l'exercice plus direct de la démocratie (article 23).

#### SECTION II - LE CONSEIL MUNICIPAL

Le conseil municipal est l'organe prépondérant de la commune. Il est élu pour une période de trois ans.

## I. Composition

### A. Effectif du Conseil

L'effectif du Conseil municipal varie selon qu'il s'agit d'une grande ou d'une petite commune. Cependant, le nombre des conseillers n'est pas proportionnel au nombre des habitants. Il est fixé par un tableau annexé à la loi qui a été établi en fonction de l'importance de la population et des finances de la commune. Cet effectif varie de 6 à 30 membres (article 4).

En outre, la loi autorise le Secrétaire d'Etat à l'intérieur, sur la proposition du gouverneur intéressé, à nommer des conseillers parmi les étrangers ayant un lien avec la commune (y résidant depuis deux ans ou acquittant pour la troisième année consécutive des impôts ou taxes communaux). La faculté accordée par l'article 4 de la loi municipale n'a cependant pas encore été utilisée.

### B. Attribution du pouvoir électoral

Le suffrage universel et direct répond aux préoccupations démocratiques. Le droit de vote est conféré sans condition de fortune ou de capacité. Cependant, un lien avec la commune est nécessaire pour l'exercice du droit de vote.

#### (a) Le lien avec la commune

Le conseil municipal est un organe élu dans le cadre démocratique. Ce caractère démocratique est encore accentué par l'accession des femmes tunisiennes au droit de vote et à l'éligibilité consacrée pour la première fois en Tunisie par les articles 7 et 16 de la loi municipale.

Le corps électoral comprend les Tunisiens des deux sexes, âgés de 20 ans accomplis, décomptés d'après le calendrier grégorien pour éviter les contestations, et satisfaisant à l'une des conditions suivantes (article 7) :

- avoir leur domicile réel, c'est-à-dire leur domicile légal au sens du droit civil, dans la commune, sans condition de délai ;
- avoir leur résidence dans la commune depuis au moins deux ans ;
- avoir une résidence obligatoire dans la commune du fait de leurs fonctions, quelle que soit la durée de cette résidence (instituteurs, greffiers et commis-greffiers, agents des finances, agents de la police ou de la garde nationale, etc.) ;
- avoir acquitté, pour la troisième année consécutive, avant l'élection, un impôt ou une taxe pour des biens situés sur le territoire de la commune pour une activité exercée là et, s'ils ne résident pas dans la commune, avoir déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux.

#### (b) Les incapacités

La loi a prévu un certain nombre d'incapacités qui s'expliquent surtout par le fait que la jouissance du droit de vote n'est pas réglementée en général et que la privation de ce droit n'est pas une peine pénale complémentaire comme en droit français. Les articles 13 et 14 spécifient les cas d'incapacité à l'inscription sur les listes électorales :

1. les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation passée en force de chose jugée à plus de trois mois d'emprisonnement ou à une peine plus forte ;
2. les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation définitive à une peine d'amende pour une infraction à la législation sur les sociétés ;
3. les faillis réhabilités ;
4. les aliénés ;
5. les militaires en activité de service.

Toutefois, peuvent être inscrites sur les listes électorales, les personnes condamnées pour mobile d'ordre politique ou syndical, en souvenir de la lutte menée par la nation pour son indépendance, ainsi que les personnes condamnées pour délit d'imprudance hors le cas de délit de fuite concomitant.

(c) La liste électorale

Il ne suffit pas d'avoir un certain lien avec la commune et de ne pas se trouver dans l'un des cas d'incapacité prévus par la loi pour être électeur. Il faut, en outre, être inscrit sur la liste électorale définitive (article 12).

Les conditions d'établissement de la liste électorale ainsi que le contentieux de l'inscription sur la liste sont fixés par un arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur (article 11). L'arrêté d'application du 15 mars 1957 réglemeute ces conditions.

Les listes électorales provisoires, établies dans chaque commune et dressées annuellement par le maire, assisté de quatre électeurs domiciliés dans la commune, comportent les noms, prénoms, âge et domicile des électeurs. La liste provisoire, déposée à la commune, est communiquée pendant une période de dix jours à toute personne intéressée.

Une commission de révision, présidée par le gouverneur ou son représentant, en général un délégué, et composée d'un juge et de deux électeurs, statue, dans un délai de dix jours, sans frais ni forme de procédure, sur les réclamations des contribuables. Elle peut d'office prononcer l'inscription d'électeurs omis ou la radiation d'électeurs décédés ou inscrits indûment. Les décisions de la commission de révision sont susceptibles d'appel devant le Tribunal civil de première instance dans le ressort duquel siège la commission. Le Tribunal doit statuer dans les cinq jours.

Passés tous ces délais, le maire établit la liste électorale définitive, compte tenu des décisions de la commission de révision ou du Tribunal. La liste définitive est déposée à la municipalité où tout intéressé peut en prendre connaissance ou en relever copie. Elle ne peut plus être modifiée en cours d'année.

C. Eligibilité

L'éligibilité est universelle, ce qui accuse encore le caractère démocratique du Conseil municipal. En principe, sont éligibles tous les électeurs et électrices inscrits sur les listes électorales de la commune et âgés de 25 ans accomplis décomptés selon le calendrier grégorien.

Ce principe n'a pas une portée absolue. Il est tempéré par des restrictions légales résultant d'inéligibilité absolues ou relatives (articles 17 et 18) ou d'incompatibilités (articles 19 et 20). L'élection du candidat, qui se trouve dans ces cas, est annulée par le juge de l'élection.

(a) Inéligibilités absolues

L'individu frappé d'inéligibilité absolue ne peut être élu dans aucune commune. Sont dans ce cas :

1. ceux qui, rentrant dans les cas d'incapacité examinés plus haut (articles 13 et 14), ne sont pas électeurs ;
2. ceux qui n'ont pas vingt-cinq ans accomplis au jour de l'élection ;
3. ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire (prodigues et faibles d'esprit) ;
4. les gouverneurs, délégués et secrétaires généraux des gouverneurs ;
5. les magistrats judiciaires ;
6. les commissaires et les agents de la force publique.



**(b) Inéligibilités relatives**

Edictées pour sauvegarder l'indépendance ou la bonne gestion de la commune, les inéligibilités relatives concernent un certain nombre de personnes qui ne peuvent être élues dans les communes de la circonscription desquelles elles exercent leurs fonctions :

1. les comptables des deniers communaux et les concessionnaires des services municipaux ainsi que les administrateurs des sociétés concessionnaires de ces services ;
2. les ingénieurs et les conducteurs des travaux publics de la voirie municipale ;
3. les agents salariés de la commune exception faite de ceux qui, étant fonctionnaires ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession (avocat - conseil de la commune, médecin municipal à qui la clientèle privée n'est pas interdite) ;
4. les employés, les fonctionnaires et agents du gouvernement et de la délégation.

**(c) Incompatibilités**

Elles sont de deux sortes :

1. un conseiller ne peut pas faire partie de plusieurs conseils municipaux (article 19). Les déclarations de candidature présentées par un même candidat dans plusieurs communes sont nulles de plein droit ;
2. afin de garantir l'indépendance du conseil municipal, les membres d'une même famille ne peuvent, dans une même commune, accaparer les mandats de conseiller municipal. Les ascendants, les descendants, les frères et soeurs ainsi que les époux ne peuvent être simultanément membres du même conseil. Le mandat demeure au plus âgé (article 20). Si cette cause d'incompatibilité survient au cours du mandat (conseiller municipal épousant une conseillère), le gouverneur prononce la démission d'office du conseiller municipal le moins âgé, sauf recours gracieux prévu devant le Secrétaire d'Etat à l'intérieur.

**D. Modalités d'exercice du pouvoir électoral**

La loi municipale de 1957 consacre, parmi les différentes modalités d'exercice du pouvoir électoral, celles qui assurent la sincérité et l'efficacité du vote et qui, par là même, illustrent le caractère démocratique du régime.

Le vote n'est pas obligatoire ; il est facultatif comme dans la plupart des pays occidentaux. Le suffrage est égalitaire : chaque électeur dispose d'une voix. Le suffrage est direct : l'électeur choisit directement les conseillers municipaux.

La loi écarte le scrutin uninominal et la représentation proportionnelle pour l'élection des conseillers municipaux. Elle retient le scrutin majoritaire à un tour et admet le panachage des listes pour augmenter la liberté du vote (article 5).

Les candidats sont rangés dans l'ordre des voix obtenues par chacun d'eux et quelle que soit la liste à laquelle ils appartiennent. Sont proclamés élus ceux qui obtiennent le plus grand nombre de voix, à concurrence du nombre de sièges à pourvoir.

Les partis minoritaires peuvent ne pas avoir de candidats élus dans une ou plusieurs circonscriptions mais cette injustice n'est que relative puisqu'elle joue dans l'ensemble du pays, tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre. On le verra aux élections municipales du 5 mai 1957 : sur les quinze listes présentées par les indépendants, cinq sont élues et, dans deux circonscriptions, des candidats indépendants sont élus en même temps que ceux des listes du Relèvement social, patronnées par le Néo-Destour.

### E. Organisation du scrutin

Toutes les mesures relatives à l'organisation du scrutin, prévues par l'arrêté d'application du 15 mars 1957, tendent à assurer la sincérité et la facilité du vote.

#### (a) Les déclarations de candidatures

Toute liste est constituée par le groupement de candidats qui déclarent collectivement qu'ils acceptent d'être inscrits sur une même liste. Cette déclaration, faite sur papier libre, doit être rédigée et signée par les candidats eux-mêmes, en présence du gouverneur qui certifie l'exécution de cette formalité. Chaque liste doit comporter autant de membres que de candidats à élire. Cette formalité de la signature des candidats eux-mêmes est exigée comme une preuve de leur connaissance de l'écriture. Les candidats ne doivent pas être illettrés.

Un délai de 48 heures est accordé au gouverneur pour vérifier si tous les candidats remplissent toutes les conditions d'éligibilité et ne se trouvent dans aucun cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité.

Les listes peuvent être déposées jusqu'au dimanche qui précède le jour du scrutin. Elles portent un titre, reçoivent un numéro d'ordre et sont affichées à la porte du gouvernorat et à la municipalité intéressée pendant les cinq jours au moins précédant le scrutin.

#### (b) La campagne électorale

Les dispositions concernant l'affichage, la libre distribution des bulletins, circulaires et professions de foi, les réunions publiques électorales, bref la propagande électorale d'une manière générale, qui ont été appliquées lors des élections à l'Assemblée nationale constituante du 25 mars 1956 sont étendues aux élections municipales (article 9). Dans l'ensemble, elles assurent une complète égalité entre les listes de candidats. Il y a lieu de signaler cependant que les frais de la campagne électorale sont à la charge des candidats eux-mêmes, c'est-à-dire en définitive à la charge des partis qui présentent des listes.

#### (c) Le scrutin proprement dit

Les électeurs sont convoqués par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur publié au Journal officiel et affiché dans la commune (article 10).

Le scrutin a lieu le dimanche de 8 heures à 17 heures. L'emplacement des bureaux de vote est fixé par le gouverneur. Chaque bureau de vote comprend un président, généralement un fonctionnaire, instituteur de préférence, et deux électeurs, désignés par le gouverneur, à condition qu'ils ne soient pas des candidats. Le vote est public, chaque liste ayant en outre en permanence un délégué habilité à contrôler les opérations du vote.

Le président du bureau a la police du bureau de vote. Il est interdit à un agent de la force publique de pénétrer à l'intérieur du bureau de vote, à moins d'avoir été requis par le président. Aucun électeur ne peut y entrer s'il est porteur d'une arme quelconque. Tout électeur troublant le vote peut être expulsé du bureau de vote.

L'électeur ne vote que s'il est porteur de sa carte d'électeur. Les précautions prises en régime libéral pour garantir la sincérité et le secret du vote se retrouvent ici : vote personnel au moyen d'enveloppes fournies par l'administration, urne fermée par deux cadenas, isolement obligatoire, vérification d'identité des électeurs.

Les bulletins des diverses listes sont de couleurs différentes. Un spécimen du bulletin de la couleur choisie par chaque liste est déposé au siège du gouvernorat avant l'ouverture de la campagne électorale. Cette disposition aide énormément les électeurs illettrés à voter pour la liste de leur choix. Elle a déjà été appliquée avec succès lors des élections générales du 25 mars 1956. Enfin, le vote par correspondance ou par procuration n'est pas admis.

Le dépouillement a lieu immédiatement après la clôture du scrutin. Les opérations en sont publiques comme celle du vote. Les scrutateurs consignent sur les feuilles de dépouillement le nombre de suffrages obtenus pour chaque candidat. Ce résultat est proclamé par le président du bureau centralisateur, lorsqu'il y a plusieurs bureaux de vote.

Sont proclamés élus les candidats qui ont obtenu la majorité relative (article 15). Le panachage n'est admis que pour des candidats d'une autre liste. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de voix, ce qui est rare, un deuxième tour est de droit organisé le dimanche suivant.

(d) Le contentieux électoral

Les réclamations contre les opérations électorales sont jugées suivant une procédure originale définie par l'arrêté d'application du 15 mars 1957 :

1. tout électeur régulièrement inscrit et tout éligible, même s'il n'était pas candidat, ont le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune pour toute espèce de motif (irrégularités, manœuvres, inéligibilité de candidats élus) ;
2. la mise en oeuvre est simple. Les réclamations sont consignées au procès-verbal des opérations électorales ou déposées soit à la commune soit au siège du gouvernement ;
3. la réclamation est portée devant une commission administrative présidée par un juge et composée de deux électeurs désignés par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur ;
4. la procédure est enfermée dans de brefs délais. La réclamation, si elle n'est pas consignée au procès-verbal, doit être faite dans les 8 jours qui suivent le scrutin. La commission du contentieux doit statuer dans un délai de 15 jours de sa saisine. La décision est rendue en dernier ressort et sans appel ;
5. la procédure est gratuite comme tout le contentieux électoral ;
6. le recours n'a pas d'effet suspensif : les conseillers municipaux proclamés élus restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur les réclamations.

F. Les élections du 5 mai 1957

Le système, tel que nous venons de le décrire, a été intégralement appliqué lors des élections du 5 mai 1957.

La proportion des votants a été considérable, variant selon les communes entre 80 et 95 %. Les femmes ont voté en masse ; dans quelques communes, leur proportion a même dépassé 95 %. Toutes les femmes qui avaient fait acte de candidature furent élues.

Le panachage a joué dans de nombreuses communes, le corps électoral témoignant d'une maturité d'esprit et d'un sens civique qui s'étaient déjà révélés lors des élections générales du 25 mars 1956. Dans 15 communes sur 94, des listes d'indépendants et une liste de communistes (à Tunis) se sont présentées contre les listes patronnées par le Néo-Destour, parti au pouvoir, dites listes du Relèvement social. Dans cinq communes seulement les Indépendants ont été élus (Hammam-Sousse, Nabeul, Fériana, Bou Arada et Ghardimaou) ; dans deux autres communes, des candidats indépendants furent élus en même temps que ceux du Relèvement social (Monastir, Souk-El-Arba). Le nombre peu élevé des listes qui se sont opposées aux listes du Relèvement social s'explique par le mode de formation même de ces listes. Bien que patronnées par le Néo-Destour, ces listes sont à l'image des listes d'Union nationale qui se sont présentées pour la constitution de l'Assemblée nationale constituante le 25 mars 1956. Elles comprennent aussi bien des candidats du Néo-Destour que d'autres candidats qui, indépendants du Parti, acceptent cependant d'oeuvrer avec ses candidats pour la réalisation d'un programme d'action communale.

## II. Fonctionnement

Le fonctionnement du conseil est dominé par les règles classiques de la décentralisation ; le Conseil jouit dans ce domaine d'une grande indépendance vis-à-vis de l'Etat et une large publicité est faite à ses délibérations, ce qui est bien dans la tradition démocratique.

Le conseil municipal n'est pas une assemblée permanente. Chaque année, il tient quatre sessions ordinaires, de 10 jours chacune, en février, mai, juillet et novembre, sauf la session de novembre où est voté le budget et qui peut durer un mois (article 28). Le maire peut convoquer en session extraordinaire le conseil soit de sa propre initiative soit à la demande du tiers des membres en exercice ou du gouverneur (article 29).

Le conseil est compétent durant les sessions pour s'occuper de toutes les affaires de la commune (article 44) ; il est donc entièrement maître de son ordre du jour.

Le conseil choisit librement son bureau. Il élit le maire. Seul, le nombre des adjoints au maire est fixé par la loi et varie entre 2 et 6, selon les communes (article 56). Il peut nommer au début de chaque session et pour toute la durée de celle-ci, un ou plusieurs secrétaires (article 35) choisis parmi ses membres. C'est le maire qui assure la police de l'assemblée (article 37) ; il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. Le conseil peut former des commissions chargées d'étudier les affaires, commissions qui pourront même tenir leurs réunions dans l'intervalle des sessions (article 41). Le maire en est le président de droit.

D'autre part, les délibérations sont soumises à la plus large publicité par des procédés divers :

1. les séances sont publiques (article 36) ; néanmoins, cette règle peut être levée si, à la demande du maire ou du tiers de ses membres, le conseil décide de se réunir en comité secret ;

2. le compte rendu des séances est affiché par extrait dans la huitaine à la porte de la commune (article 39) et chaque habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement des procès-verbaux des séances ou d'en prendre copie totale ou partielle ainsi que des budgets, comptes et arrêtés municipaux (article 40).

## III. Attributions

Contrairement à tous les textes précédents qui fixaient limitativement les attributions de la commune, la loi municipale du 14 mars 1957 reproduit la formule largement décentralisatrice de la loi française du 5 avril 1884 : "Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune" (article 44).

En vertu de cette clause générale, c'est le conseil municipal qui statue notamment en matière de budget, d'impôts, de taxes et d'emprunts, qui règle la gestion du patrimoine communal (affectations, aliénations, acquisitions, baux), qui organise les services publics communaux, qui détermine le statut des agents communaux dans le cadre d'un statut général fixé par décret, qui décide des procès à intenter ou à soutenir au nom de la commune.

La consécration de la clause générale caractérise nettement l'extension décentralisatrice. En principe, toutes les affaires municipales sont du ressort du conseil. C'est la règle de la spécialité de la collectivité décentralisée. En définitive, c'est la loi qui, déterminant les affaires d'Etat réglées par l'administration centralisée, définit, a contrario, les affaires locales. L'autorité de tutelle est alors chargée de contrôler l'application du principe énoncé.

Mais l'exécution de ces décisions, de même que la police municipale, échappe au conseil, les textes donnant formellement compétence au maire (articles 72 et 73) en ce domaine.

Le conseil peut d'autre part donner des avis à l'autorité supérieure ou au gouverneur (article 44) ou encore émettre des vœux pour éclairer le gouvernement mais seulement pour les questions d'intérêt local (article 44). Les vœux politiques ou portant sur des matières d'intérêt national lui sont interdits (article 46).

Enfin, le conseil ne peut pas déléguer sa compétence (article 41 in fine) même à une commission formée de quelques-uns de ses membres.

#### IV. Contrôle

Le contrôle s'exerce dans deux directions :

- une tutelle administrative,
- un pouvoir de surveillance.

##### A. La tutelle administrative

La mise en œuvre de la tutelle administrative est destinée à empêcher que le Conseil municipal prenne des délibérations illégales ou même inopportunes. Elle peut aller jusqu'au pouvoir de substitution lorsque l'abstention du conseil est de nature à nuire à la gestion des intérêts communaux.

##### (a) Délibérations nulles en droit

Ce sont les délibérations entachées de graves irrégularités énumérées par les articles 46 et 55 de la loi municipale :

1. délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du conseil municipal (proclamations et adresses, vœux politiques, création d'un service qui ne rentre pas dans le champ de l'activité communale, etc.) ;
2. délibérations prises lors des réunions légales du conseil municipal (en dehors des sessions ou convocation irrégulière des membres, etc.) ;
3. délibérations prises en violation des textes législatifs ou réglementaires. La violation de la loi doit être entendue au sens large comme pour le recours pour excès de pouvoir en droit administratif français.

A raison de la gravité de l'irrégularité, la nullité est de droit (articles 46 et 48). Elle est absolue et peut être constatée à toute époque par arrêté motivé du Secrétaire d'Etat à l'intérieur, soit d'office, soit à la requête de toute personne intéressée (contribuables, usagers du service public, conseillers municipaux eux-mêmes).

##### (b) Délibérations annulables

Le régime de la nullité est moins sévère lorsqu'à la délibération du conseil ont pris part des conseillers municipaux intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataires (article 47). L'irrégularité établie doit avoir été de nature à influencer la délibération du conseil (conseiller propriétaire d'un immeuble prenant part à la délibération à l'issue de laquelle il a été décidé d'acquiescer cet immeuble, conseiller auteur d'un projet relatif à l'installation d'une conduite d'eau alors que le conseil discutait de la nécessité de ce travail, etc.). Il s'agit, dans ce cas, d'une nullité relative, enfermée dans des délais stricts ; elle peut être demandée par le gouverneur dans un délai d'un mois à compter du dépôt du procès-verbal de la délibération au siège du gouvernorat et par tout intéressé dans un délai de 15 jours à partir de l'affichage à la porte de la municipalité (article 49). L'annulation est prononcée par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur.

##### (c) Délibérations soumises à approbation

Certaines délibérations ne sont exécutoires qu'après approbation par l'autorité supérieure. Le refus d'approbation, qui empêche leur mise à exécution, peut être fondé sur tous motifs : irrégularité juridique ou inopportunité de la délibération. Mais, afin de ne pas paralyser l'activité de la commune, la loi exige que l'approbation ou le refus d'approbation soient donnés dans un délai précis qui court à compter du dépôt de la délibération au siège du gouvernorat et qui est d'un mois si la délibération est approuvée par le gouverneur et de trois mois dans les autres cas (article 51).

La liste des délibérations soumises à approbation est donnée par l'article 50 de la loi municipale :

1. actes de la vie financière des communes : budget, crédits supplémentaires contributions extraordinaires et emprunts ;

2. actes importants intéressant la gestion du domaine communal : aliénations, échanges, baux de plus de neuf ans, acquisitions d'immeubles, constructions nouvelles, classement, dé-classement, reclassement, prolongement, élargissement, suppression, dénomination des rues et places publiques, alignement des voies publiques, tarifs des droits de voirie, de stationnement ou de location, établissement et suppression des foires et marchés, exercice d'action judiciaire ou administrative ou transactions d'un taux supérieur à 150.000 francs ;

3. participation directe ou par simple apport financier au fonctionnement des services publics, au ravitaillement et au logement de la population, aux œuvres d'assistance, d'hygiène ou de prévoyance sociale ou à la réalisation des améliorations urbaines.

D'autres délibérations figurant dans la loi municipale ou dans d'autres textes sont également soumises à l'approbation de l'autorité supérieure : statut du personnel communal (article 70), alignement et nivellement des voies urbaines et vicinales (article 87), projets de traités portant concession des services municipaux (article 93), acceptation des dons et legs (article 97), mesures relatives à l'urbanisme (décret du 10 septembre 1943).

(d) Délibérations réglementaires

Toutes les autres délibérations du conseil sont exécutoires de plein droit 15 jours après le dépôt qui en aura été fait au siège du gouvernement (article 52). Elles sont soumises à un seul contrôle : leur nullité absolue peut être constatée (articles 46 et 48) ou, si elles sont annulables (article 47), elles peuvent être suspendues par le gouverneur (article 52).

B. L'exercice de la tutelle

La loi municipale du 14 mars 1957 a assoupli la tutelle de l'autorité centrale en opérant une sorte de partage entre le gouverneur et l'autorité supérieure (Secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux finances). Enfin, dans certains cas bien déterminés, un pouvoir de substitution est donné à l'autorité supérieure.

(a) Pouvoirs du gouverneur

La loi décide que lors d'une première étape - qui sera sans doute généralisée quand les gouverneurs disposeront d'un personnel spécialisé - certaines délibérations sont approuvées par le gouverneur dans les communes de moins de 10.000 habitants : taxes locales, baux de plus de 9 ans, aliénations et échanges de propriétés communales, acquisitions d'immeubles, constructions nouvelles, changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public (article 50).

(b) Pouvoirs du Secrétaire d'Etat à l'intérieur

Ces délibérations intéressant les communes de plus de 10.000 habitants ainsi que les autres délibérations soumises à approbation sont approuvées par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur qui dispose à la Direction de l'administration régionale et communale d'un service spécialisé de tutelle (article 50).

(c) Intervention du Secrétaire d'Etat aux finances

L'approbation est donnée conjointement par les secrétaires d'Etat à l'intérieur et aux finances pour toutes les communes en ce qui concerne les contributions extraordinaires et les emprunts, les budgets et les comptes des communes (article 50).

(d) Pouvoirs de substitution

Dans certains cas bien déterminés et limitativement énumérés par la loi, l'autorité supérieure peut se substituer à l'autorité communale.

Il en est ainsi tout d'abord en ce qui concerne le statut du personnel communal lorsque la commune ne l'a pas élaboré dans le délai de six mois fixé par la loi (article 70).

Le cas le plus fréquent touche la matière financière lorsque la commune, en votant le budget, a omis ou refusé les crédits ou voté des crédits insuffisants pour couvrir les dépenses obligatoires (article 112) ou lorsque le budget n'a pas été voté en équilibre (article 108).

### C. La surveillance sur le Conseil

#### (a) Démission d'office

La démission d'office a le caractère d'une mesure disciplinaire lorsque le conseiller municipal manque à trois convocations successives (article 42) sans motifs reconnus légitimes par le conseil. Dans ce cas, il est déclaré démissionnaire d'office par le gouverneur sauf recours gracieux dans les dix jours de la notification devant le Secrétaire d'Etat à l'intérieur (article 42).

D'autre part, lorsque, au cours de son mandat, le conseiller municipal est atteint par une cause d'inéligibilité ou d'incompatibilité, il est déclaré démissionnaire d'office par le gouverneur sauf recours ouvert dans les mêmes formes devant le Secrétaire d'Etat à l'intérieur (articles 20 et 21).

#### (b) Suspension et dissolution du Conseil

##### 1. Dissolution

La dissolution est une révocation collective de l'assemblée communale. Elle est entourée d'une série de strictes conditions de forme : elle est prononcée par décret motivé du Chef de l'Etat ; ce décret est publié au Journal officiel afin de lui donner une large publicité (article 25).

Les effets de la dissolution sont, en principe, limités dans le temps par l'article 27 de la loi municipale : dans les deux mois à dater de la dissolution, il est procédé à la réélection du conseil, sauf s'il en est autrement ordonné par le décret de dissolution.

Dans l'intervalle et pour ne pas paralyser l'activité communale, une délégation spéciale de trois membres au moins est nommée dans le mois qui suit la dissolution (article 26). Les pouvoirs de cette délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration, conservatoire et urgente ; elle ne peut engager les finances communales au-delà des ressources disponibles pour l'exercice courant ; elle ne peut ni préparer le budget communal ni recevoir les comptes du Président ou du receveur, ni modifier le statut du personnel. Le Président de la délégation est nommé par le décret instituant celle-ci (article 26). Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué (article 27).

De fait, depuis les élections du 5 mai 1957, la procédure de la dissolution a été appliquée dans cinq communes (Hammam-Sousse, Mégrine, Fériana, Ebba-Ksour et Saint-Germain). Il résulte des motifs des décrets de dissolution que celle-ci est devenue nécessaire par suite de l'impossibilité où était le conseil d'assurer la bonne marche de l'administration communale. C'est ainsi que, pour Hammam-Sousse, Fériana et Ebba-Ksour, la dissolution est fondée sur le motif que le comportement des conseillers municipaux est de nature à nuire à la bonne marche de l'administration ou à la gestion administrative de la commune (décrets du 13 septembre 1957, du 20 novembre 1957 et du 30 avril 1958). Les communes de Mégrine et de Saint-Germain ont été dissoutes par suite des dissensions existant au sein du Conseil, lesquelles revêtent un degré d'acuité tel que la gestion administrative de la commune en est compromise (décrets du 30 septembre 1957 et du 30 avril 1958).

##### 2. Suspension

La suspension est une mesure moins grave et n'a qu'un caractère provisoire. Limitée à deux mois, elle est prononcée seulement en cas d'urgence par arrêté motivé du Secrétaire d'Etat à l'intérieur (article 25). Elle permet à l'autorité supérieure, pendant ce temps, de juger si la dissolution du conseil municipal est nécessaire.

## SECTION III - LES ORGANES DE L'EXECUTIF COMMUNAL

### I. Organisation

L'exécution des délibérations du conseil municipal ainsi que l'administration des intérêts locaux en général sont assurées par le maire et les adjoints.

Le nombre des adjoints varie, suivant l'importance du conseil municipal, de deux à six selon les indications du tableau annexé à la loi (article 56).

Le maire et les adjoints sont élus par le conseil municipal et choisis dans le sein de celui-ci. Toutefois, pour Tunis, le maire est nommé par décret pris sur la proposition du Secrétaire d'Etat à l'intérieur (article 56). Après les élections du 5 mai 1957, c'est le candidat, inscrit en tête de la liste du Relèvement social, qui fut nommé maire, avec le titre traditionnel de Cheikh-El-Médina (maire de la ville) par le décret du 17 mai 1957, accentuant ainsi le sens libéral du régime communal.

Dès son installation, le conseil municipal élit le maire et les adjoints au scrutin secret et à la majorité absolue. La séance est présidée, en ce cas, par le plus âgé des membres du conseil (article 58). Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat 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 de voix, l'élection est acquise au plus âgé (article 58). Le compte rendu de la séance est affiché à la porte de la commune dans les 24 heures et notifié au gouverneur (article 60). L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans un délai de 5 jours à partir de l'élection, dans les mêmes conditions que les élections aux conseils municipaux (article 61).

La faculté donnée par l'article 61 s'explique par le fait qu'un certain nombre d'incompatibilités ont été définies par l'article 62 : les agents et employés du Secrétariat d'Etat aux finances, les receveurs et percepteurs, les agents des Forêts, les agents des P.T.T., les gardes des établissements publics et privés ne peuvent être maires ou adjoints ; d'autre part, les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints. Un cas d'inéligibilité doit être signalé : celui du maire ou de l'adjoint révoqué qui ne peuvent être réélus à ces fonctions pendant une année à compter de leur révocation (article 68).

Les fonctions de maire, adjoints et conseillers municipaux ne sont pas rémunérées (article 57). Mais ce principe est considérablement atténué par l'article 57 lui-même :

- au moyen du remboursement des frais occasionnés par l'exécution des mandats spéciaux par référence au remboursement aux agents de l'Etat de leurs frais de déplacement ;
- au moyen du remboursement des frais de transport occasionnés par ces mandats sur production de justifications des dépenses faites ;
- enfin, par l'autorisation accordée aux conseils municipaux de voter sur les ressources ordinaires de la commune des indemnités de fonctions dans les limites de barèmes maxima fixés par arrêté conjoint du Secrétaire d'Etat à l'intérieur et du Secrétaire d'Etat aux finances.

L'arrêté d'application du 16 novembre 1957 prévoit une indemnité forfaitaire annuelle maximum variant, selon l'importance des communes, de 36.000 à 800.000 francs pour les maires et de 18.000 à 300.000 francs pour les adjoints.

### II. Attributions

#### A. Attributions du maire

Avant tout agent de la commune, le maire reçoit en outre les pouvoirs qui lui permettent d'assurer la gestion de certains services publics d'Etat dans le cadre territorial de la commune.



(a) Le maire, agent de la commune1. L'exécutif de la commune

D'une manière générale, la fonction fondamentale du maire est d'assurer l'exécution des délibérations du conseil municipal ; il est l'ordonnateur du budget adopté par le conseil (article 114), il figure aux contrats à passer par la commune lorsqu'ils sont décidés par le conseil (article 72), il représente la commune en justice en vertu de la délibération du conseil (article 100), il nomme aux emplois communaux créés par le conseil et dans le cadre d'un statut élaboré par le conseil (article 70). C'est ce qui explique que les fonctions qu'exerce le maire à ce titre le sont "sous le contrôle du conseil municipal" (article 72).

2. Les pouvoirs propres au maire

C'est un tempérament apporté par la loi à la subordination du maire au conseil municipal. Le maire reçoit des pouvoirs de décision propre à la place du conseil municipal dans deux séries de cas bien définis : les actes conservatoires et la police municipale.

(1) Les actes conservatoires nécessaires à l'administration du domaine communal (article 72), à l'exercice des actions judiciaires de la commune (article 100) sont effectués par le maire sans délibération spéciale préalable du conseil.

(2) La police municipale qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique est de la compétence exclusive du maire (article 79). La longue énumération donnée par cet article permet de dire qu'il s'agit bien, dans le cadre de la commune, d'affaires d'intérêt local : sûreté et commodité du passage sur les voies publiques, tranquillité publique, maintien du bon ordre là où ont lieu de grands rassemblements de personnes, salubrité publique, prévention des accidents et fléaux, protection contre les aliénés et les animaux errants, malfaisants ou féroces. L'article 80 y ajoute la police de la circulation à l'intérieur du périmètre communal. La police municipale est assurée par le maire sous la surveillance de l'autorité supérieure (article 73). Le maire exerce ces pouvoirs de police par les moyens classiques des arrêtés et de l'injonction individuelle. Les arrêtés pris par le maire, dans ce domaine, ne sont obligatoires et opposables aux administrés qu'après avoir été portés à leur connaissance par voie de publication et d'affiches pour les arrêtés de caractère général, et par notification aux intéressés pour les arrêtés de caractère individuel (article 78). En pratique, la publicité est faite oralement par le crieur public de la commune (surtout dans les petites communes) et par écrit, au moyen de l'affichage ou de la publication dans les journaux quotidiens. Le maire doit d'ailleurs certifier la formalité de la publication, et les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre des arrêtés de la commune (article 78). Toutefois, les agents des forces publiques ne font pas partie du personnel communal ; ils constituent un personnel d'Etat placé sous la responsabilité du Secrétaire d'Etat à l'intérieur et sous l'autorité directe du Directeur de la Sûreté nationale. Ils sont, en effet, chargés d'exécuter les décisions prises par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police (article 82). Il en résulte parfois, en pratique, un certain manque de coopération entre les maires et les gouverneurs, responsables régionaux de l'ordre public ou les commissaires de police.

(b) Le maire, agent de l'Etat

De nombreuses attributions sont confiées au maire aussi bien par la loi municipale elle-même que par des textes spéciaux et variés. L'aperçu qui en est donné ci-dessous n'est nullement limitatif.

Il est officier de l'état-civil (loi du 1er août 1957). Chargé de la publication et de l'exécution des textes législatifs et réglementaires (article 74 de la loi municipale), il peut en cette qualité prendre des arrêtés afin de publier à nouveau les lois et règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation (article 76 de la loi municipale). Il est également chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale (article 74 de la loi municipale). Il assure le service de la légalisation des signatures des particuliers (article 343 quater du Code foncier). Il joue un grand rôle lors de l'établissement des listes électorales. Enfin, il exerce des attributions de surveillance dans de nombreuses polices spéciales (débits de boissons, réunions, presse, police des cimetières, etc.).

## **B. Attributions des adjoints**

Les adjoints remplacent le maire et en remplissent les fonctions par voie de suppléance ou de délégation.

### **(a) Suppléance**

Lorsque le maire est absent, suspendu, révoqué ou empêché pour toute autre raison, il est remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint dans l'ordre des nominations. La suppléance est alors automatique (article 66), mais provisoire.

### **(b) Délégation**

Alors que la suppléance est provisoire et automatique et a pour effet de transférer à l'adjoint la plénitude des attributions du maire, à l'inverse, la délégation est volontaire, permanente et limitée (article 64).

Le maire peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des conseillers municipaux. L'arrêté de délégation, dont la portée est limitée aux fonctions déléguées, peut être rapporté à tout moment par le maire (article 64).

La délégation n'empêche pas évidemment le maire d'exercer les attributions déléguées concurremment avec les adjoints.

## **III. Contrôle**

### **A. Substitution d'action**

C'est le cas où le maire agit comme agent de la commune, en mettant à exécution les délibérations du conseil municipal. C'est aussi le cas où il refuse ou néglige d'agir comme agent de l'Etat. La répugnance du maire à accomplir l'un des actes qui lui sont prescrits par la loi est alors corrigée par un pouvoir de substitution d'action d'office accordé par l'article 67 au Secrétaire d'Etat à l'intérieur ou au gouverneur selon que la délibération est approuvée par l'un ou l'autre. Cette substitution est effectuée seulement après que le maire ait été requis.

Lorsque le maire refuse ou néglige d'exercer les pouvoirs propres qui lui reviennent en matière de police municipale, le gouverneur se voit accorder un pouvoir de substitution d'action après une mise en demeure du maire demeurée sans résultat (article 81 in fine).

### **B. Surveillance de l'exécutif communal**

Dans le cadre général de la mission de surveillance exercée par l'autorité supérieure sur l'exécutif communal, il faut d'abord citer le pouvoir accordé à l'administration d'adresser des circulaires et des instructions aux maires. Celles-ci émanent principalement du Secrétaire d'Etat à l'intérieur mais également des Secrétaires d'Etat aux finances (budget, comptabilité publique), aux travaux publics et à l'habitat (domaine public et privé, urbanisme), à la justice (état-civil), à l'éducation nationale (écoles primaires), à la santé publique (dispensaires municipaux).

Les présidents et adjoints peuvent être suspendus ou révoqués sous certaines garanties de procédure (article 68) :

- ils doivent avoir été préalablement entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés ;
- la suspension est prononcée par arrêté motivé du Secrétaire d'Etat à l'intérieur pour une durée qui ne doit pas dépasser trois mois ;
- la révocation est prononcée par un décret motivé.

C'est ainsi qu'un décret du 10 mars 1958 a révoqué le maire de Sidi Amor Bou Hadjela dont la conduite était contraire à la morale et nuisait au prestige et au renom de la fonction.

#### SECTION IV - LES MOYENS D'ACTION DE LA COMMUNE

##### I. Personnel

Le personnel de la commune peut être classé en deux catégories suivant qu'il relève de l'Etat ou de la commune.

##### A. Personnel communal relevant de l'Etat

Il s'agit de catégories d'agents, travaillant pour la commune, soit exclusivement, soit partiellement, mais qui relèvent de l'Etat.

C'est le cas des agents de la force publique (commissaires de police, officiers de police, inspecteurs et agents de police) qui sont chargés, outre leurs attributions normales de police, de l'exécution des arrêtés pris par le maire en matière de police municipale (article 82).

C'est également le cas des comptables de la commune, ces fonctions étant assurées depuis 1955 par les receveurs de l'enregistrement (articles 84 à 99 du décret du 31 mars 1955).

Ce personnel est soumis aux règles du statut général des fonctionnaires de l'Etat du 7 février 1936.

Cette situation n'est pas sans parfois entraîner une certaine perturbation en matière de comptabilité des communes due, d'une part, à l'application récente de la réforme (1955) et, d'autre part, au désir des autorités communales d'exercer à l'égard de ces agents le contrôle hiérarchique.

##### B. Personnel exclusivement communal

La loi municipale a prévu pour le personnel exclusivement communal un statut général déterminé par décret. Dans les six mois de la promulgation du décret, chaque commune doit élaborer le statut particulier de son personnel (article 70). A défaut, le Secrétaire d'Etat à l'intérieur statue d'office par arrêté rendant applicable à la commune considérée le statut général. La loi ajoute même que les peines disciplinaires applicables au personnel communal (retard dans l'avancement, réduction de traitement, suppression totale ou partielle du congé annuel, suspension ou révocation) ne peuvent être prononcées par le maire qu'après avis motivé d'un conseil de discipline, les agents intéressés ayant été entendus ou dûment appelés (article 70, alinéa 4).

En attendant la publication de ce statut général et l'élaboration des statuts propres à chaque commune, la situation des cadres actuels du personnel communal présente une analogie profonde avec le statut général des fonctionnaires en matière de recrutement (en principe par voie de concours), d'avancement (au choix et à l'ancienneté), de rémunération (arrêtés du Secrétaire d'Etat à l'intérieur pris sur proposition du Secrétaire d'Etat aux finances pour fixer les indices et l'échelonnement indiciaire depuis 1949), de discipline (conseil de discipline paritaire avec communication préalable du dossier), de retraite (caisse de retraites réservée au personnel des communes), de prestations sociales (même taux d'allocations familiales et même système de prévoyance sociale pour les interventions chirurgicales et les risques de longue maladie que pour les agents de l'Etat).

Des grades particuliers aux communes ont été institués : sapeurs-pompiers (décret du 3 mars 1949), secrétaire de municipalité (arrêté du 9 août 1949), peseur-mesureur-juré (arrêté du 19 mars 1949), chef de bureau (arrêté du 13 août 1949), agent de bureau, chef des travaux de la ville, garde de voirie, agent sanitaire (arrêté du 13 août 1949), etc.

## II. Administration

Le maire est responsable devant le conseil municipal de l'administration communale, c'est-à-dire du fonctionnement des services administratifs de la commune.

Les services administratifs de la commune varient évidemment d'une commune à l'autre, selon l'importance, la grandeur et l'activité de la commune.

Dans les petites et moyennes communes, celles où le conseil se compose de 6 à 8 membres, les bureaux sont réduits à deux ou trois pièces. Placés sous l'autorité directe d'un secrétaire, les agents, au nombre de trois ou quatre au maximum, s'occupent de l'état-civil (naissance, mariage, décès), des finances locales (préparation du budget, recouvrement des impôts et taxes), des affaires techniques (domaine communal, voirie, urbanisme, permis de construire, etc.), de la police municipale (hygiène et salubrité publiques, police de la circulation, etc.).

Dans les grandes villes comme Bizerte, Sousse, Sfax, ou même les grands centres comme La Goulette, les tâches administratives sont de plus en plus l'affaire d'un personnel permanent plus nombreux. Le maire est assisté dans ses fonctions par trois à cinq adjoints. Les services, placés sous l'autorité d'un secrétaire général, sont répartis en trois divisions, dirigées chacune par un chef de bureau : la division financière et technique (budget, comptabilité, gestion domaniale, marchés, adjudications, abattoirs, sports, urbanisme, voirie), la division administrative (état-civil, police administrative, personnel), la division de l'hygiène (services médicaux, contrôle des denrées alimentaires). Les adjoints suivent de près, avec le secrétaire général, le fonctionnement des divisions et des bureaux.

Tunis, la capitale, a une organisation plus importante (population de 410.000 habitants et budget de plus de 2 milliards en 1957). Le maire est assisté de six adjoints dont l'un s'occupe des fonctions d'officier d'état-civil. Les services administratifs, placés sous l'autorité d'un secrétaire général assisté d'un secrétaire général adjoint, sont répartis en trois groupes :

1. les services administratifs et financiers comprenant deux divisions, la première comportant sept bureaux (état-civil et cimetières, marchés, poids publics, police administrative, abattoirs, personnel, orientation), la seconde cinq bureaux (budget et comptabilité, assiette, contentieux et domaine, marchés et adjudications, beaux-arts) ;
2. les services techniques et des travaux de la ville répartis en deux divisions, la première comprenant cinq bureaux (étude et travaux de construction, sports et fêtes publiques, urbanisme et architecture, entretien des bâtiments municipaux, plantations) et la seconde quatre bureaux (chaussées et égouts, nettoiement et ateliers, services publics et concessions, sapeurs-pompiers) ;
3. les services d'hygiène et des affaires sociales comprenant quatre bureaux (hygiène, contrôle des denrées alimentaires, assistance médicale, assistance sociale).

## III. Domaine

Comme le domaine de l'Etat, le domaine communal comprend un domaine public et un domaine privé, l'un soumis au régime de la gestion publique, l'autre soumis au régime du droit commun de la propriété privée (article 83).

### A. Domaine public

L'énumération, que donne des éléments du domaine public communal l'article 84, comprend les biens situés dans le périmètre communal, appartenant à la commune et qui sont d'utilité publique : grandes rues, places, jardins publics, parcelles supportant les ouvrages de distribution d'eau, gaz, électricité ou d'assainissement. Le classement, comme le déclassement, a lieu par arrêté du maire pris en vertu d'une délibération du conseil (articles 85, 86 et 87). Le domaine public est inaliénable et imprescriptible. La protection du domaine public communal est assurée dans les mêmes conditions que celle du domaine public de l'Etat (article 90), notamment en matière pénale (contravention de voirie) et en matière de fixation unilatérale de ses limites par l'administration (domaine public maritime surtout).

La loi règle minutieusement les conditions de la voirie urbaine et de la voirie vicinale et définit avec soin les autorités chargées d'approuver les arrêtés nécessaires : gouverneurs (article 86), secrétaires d'Etat à l'intérieur et aux travaux publics et à l'habitat (article 87). L'article 91 énumère longuement les attributions du service de la voirie de la commune (entretien, nettoyage, éclairage, construction des bâtiments de la collectivité, assainissement, etc.).

L'importance acquise, depuis la guerre, par les plans d'aménagement a fait spécifier à l'article 98 de la loi que chaque commune fait l'objet d'un décret d'aménagement particulier.

En fait, la préparation du décret d'aménagement, qui se fait dans les conditions prévues par le décret du 10 septembre 1943 sur l'urbanisme, est assurée par le Secrétariat d'Etat aux travaux publics et à l'habitat en coopération étroite avec la commune intéressée, avant même l'enquête publique. La plupart des communes possèdent actuellement leur plan d'aménagement.

#### B. Domaine privé

C'est le domaine qui n'est pas classé dans le domaine public. Il comprend les biens affectés à un service public (maisons communales, cimetières, halles, marchés, etc.) ainsi que les biens patrimoniaux (article 89).

La gestion du domaine privé va être répartie entre le maire et le conseil municipal : le maire est compétent pour les actes conservatoires et les actes d'administration (article 72), le conseil est compétent pour les actes de disposition tels que baux de plus de 9 ans, aliénations et échanges, acquisitions d'immeubles, constructions nouvelles (article 50).

#### C. Marchés de travaux et de fournitures

Les marchés de travaux et de fournitures sont passés par la commune dans les mêmes conditions que pour les marchés de l'Etat, c'est-à-dire par voie d'adjudication publique (article 95).

La loi municipale a introduit cependant une sorte d'assouplissement de la procédure ancienne en déchargeant la commission des marchés de l'Etat de l'approbation des marchés des communes et en instituant au Secrétariat d'Etat à l'intérieur une commission spéciale des marchés qui vérifie la sincérité et la régularité des marchés de travaux ou de fournitures conclus par la commune.

A l'échelon de la commune, la séance d'adjudication est présidée par un bureau composé du maire et de deux membres du conseil désignés d'avance par le conseil ou appelés dans l'ordre du tableau.

#### D. Les actions judiciaires

Le conseil délibère sur les actions à intenter ou à soutenir contre la commune (article 98). Toutefois, une autorisation de l'administration supérieure est nécessaire à l'exercice de l'action judiciaire et devant quelque degré de juridiction que ce soit.

Cette autorisation est donnée :

- lorsque la commune est demanderesse par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur dans les deux mois à dater du jour où elle est sollicitée (article 101) ;
- lorsque la commune est défenderesse par le gouverneur dans les deux mois à compter de la date où parvient au gouvernement le mémoire du demandeur (article 102).

### IV. Finances

#### A. Les ressources locales

La commune doit disposer de ressources suffisantes afin de réaliser effectivement l'autonomie de la collectivité décentralisée et de remplir les tâches qui, dévolues à la commune, ne sont pas prises en charge par l'Etat. C'est dire que l'on mesure le degré d'indépendance de la commune à l'égard de l'Etat dans le domaine des finances locales.

La complexité des finances locales est due pour une grande partie à l'origine des ressources communales. Celles-ci ont été créées et développées au fur et à mesure des besoins des collectivités décentralisées et leurs taux ont été périodiquement augmentés selon les fluctuations de la monnaie.

Il est difficile d'établir une classification logique des impôts au profit de la commune. Il faut distinguer d'une part les centimes additionnels et d'autre part les impôts proprement locaux.

Les centimes additionnels, au nombre de 10 ou 15, recouvrés en même temps que les impôts d'Etat, sont assis sur divers impôts : la patente (décret du 8 novembre 1945), le droit de consommation sur les essences et huiles et le droit sur les chambres à air et pneumatiques (décret du 25 juin 1948) et l'impôt sur les bénéfices des professions commerciales (décret du 25 mai 1950).

Les impôts locaux, improprement appelés taxes comme en droit français, se répartissent en deux grandes catégories selon qu'ils sont liés à la propriété ou à la dépense.

(a) Impôts liés à la propriété

Ils sont formés essentiellement par la taxe locative sur les propriétés bâties dans la limite de 15 % de la valeur locative des immeubles (décret du 16 septembre 1902) et par la contribution foncière sur les propriétés non bâties dans la limite de 10 % de la valeur locative réelle moyenne calculée sur la base de 6 % de la valeur vénale réelle des immeubles (décret du 15 décembre 1919).

(b) Impôts liés à la dépense

Ce sont les plus nombreux et les plus variés. Ils comprennent les impôts suivants, sans que cette liste soit limitative :

- (1) la taxe sur les chiens (décrets des 7 juin 1888 et 15 janvier 1914) ;
- (2) la taxe sur les établissements ouverts au public après les heures réglementaires (décret du 14 décembre 1902) ;
- (3) la taxe sur les véhicules (décret du 15 janvier 1914) ;
- (4) la taxe sur l'abattage des animaux de boucherie (décret du 15 janvier 1914) ;
- (5) la taxe sur les balcons, saillies, etc. (décret du 15 janvier 1914) ;
- (6) les taxes pour concession, occupation ou usage du domaine public assises sur les surfaces effectivement occupées (décrets des 24 février 1914 et 30 juin 1924) ;
- (7) les droits de place, de stationnement, de voirie (décret du 24 février 1914) ;
- (8) les droits de criée, d'adjudication, de pesage, de mesurage (décret du 24 février 1914) ;
- (9) le droit sur les peaux des animaux de boucherie (décret du 20 décembre 1919) ;
- (10) la taxe d'entretien et d'assainissement assise sur la valeur locative des immeubles bâtis dans la limite de 20 % de cette valeur (décret du 21 avril 1920) ;
- (11) la taxe sur les restaurants et gargotes (décret du 23 mai 1931) ;
- (12) le droit de licence sur les débits de boissons (décret du 14 décembre 1933) ;
- (13) la taxe sur les boutiques des marchands de beignets (décret du 28 juin 1945) ;
- (14) la taxe sur les salons de coiffure (décret du 28 juin 1945) ;

- (15) la taxe pour formalités administratives à l'occasion d'interventions ou d'autorisations justifiées par l'exercice des attributions dévolues à la commune par la loi (décret du 8 novembre 1945) ;
- (16) la taxe sur l'exercice de divers commerces (décret du 8 novembre 1945) ;
- (17) la taxe de prestations communales (décret du 1er août 1946) ;
- (18) la taxe de compensation assise sur la valeur locative des immeubles bâtis assujettis à la législation sur les prix limites des loyers (décret du 4 septembre 1947) ;
- (19) la taxe de séjour exigible dans certaines communes sur les personnes non domiciliées dans la commune et affectée à l'assainissement et à l'embellissement de la cité, à l'amélioration des voies qui y donnent accès et, d'une façon générale, à toutes entreprises destinées à assurer le confort et l'agrément des visiteurs de la commune (décret du 6 octobre 1949) ;
- (20) la taxe sur les spectacles assise sur les recettes brutes effectuées (décret du 1er janvier 1951).

Par suite de cette complexité et de la nécessité d'augmenter périodiquement les taux, le décret du 8 novembre 1945 a essayé de réorganiser les finances communales. Ce texte prévoit que les ressources ordinaires de la commune seront constituées par des taxes communales spéciales, des centimes additionnels à la patente, les revenus du patrimoine de la commune et des services publics payants qu'elle assume, éventuellement les participations de l'Etat à l'exécution de certains travaux. Les taxes communales spéciales sont limitativement énumérées par l'article 23, le décret du 8 novembre 1945 précisant que toutes les autres taxes locales sont supprimées à compter du 1er janvier 1946. Les taxes maintenues sont au nombre de six :

- (1) la taxe sur la valeur locative des immeubles bâtis et non bâtis ;
- (2) la taxe d'entretien et d'assainissement ;
- (3) la taxe de prestations communales ;
- (4) des taxes pour formalités administratives ;
- (5) des taxes pour concession, occupation ou usage du domaine public ;
- (6) des taxes sur l'exercice de divers commerces.

En outre, le produit de certains impôts d'Etat est transféré aux communes par l'article 25 : l'impôt sur les véhicules à traction animale, l'impôt sur les spectacles donnés sur le territoire communal et le droit sur les peaux.

Malgré cette simplification, la crise des finances locales, surtout depuis la dernière guerre, n'a pas manqué d'amener la création, au profit de la commune, de nouvelles ressources : taxe de prestations communales, taxe de compensation, taxe de séjour, centimes additionnels à l'impôt sur les bénéfices des professions commerciales, centimes additionnels au droit de consommation sur les essences et huiles et au droit sur les chambres à air et pneumatiques, partie du produit de la taxe sur les transactions, taxe sur les spectacles. C'est pourquoi un projet est actuellement à l'étude au Département des finances pour simplifier et rationaliser les impôts locaux, pour supprimer les centimes additionnels et pour classer les impôts locaux en quelques grandes catégories, plus faciles à connaître et à recouvrer.

Cependant, les ressources ordinaires ne permettent pas souvent à la commune de financer les réalisations nécessaires et les travaux importants comme la construction des marchés et des abattoirs ou l'établissement de réseaux d'égoûts. La commune recourt, dans ce cas, soit à l'emprunt auprès d'un organisme spécialisé, la Caisse des prêts aux communes, soit aux subventions de l'Etat qui deviennent de plus en plus nécessaires et importantes.

Toutefois, les municipalités élues en 1957 ont hérité d'un passif parfois fort lourd en ce qui concerne les annuités de la dette communale. Celle-ci (près d'un milliard et demi) exige le service d'annuités qui ne dépassent pas 5 % des ressources ordinaires pour un grand nombre de communes mais qui atteignent un pourcentage plus élevé pour une trentaine de communes (entre 5 et 10 % pour 13 communes, entre 10 et 25 % pour 16 communes, entre 25 et 50 % pour 4 communes).

La loi du 24 avril 1958 a été promulguée pour alléger la charge des annuités de la dette de communes et pour éviter de tarir la source des emprunts communaux. En vertu des dispositions de cette loi, les communes sont dispensées de payer des intérêts sur tous les emprunts contractés avant le 1er janvier 1958 (article 1er) ; des allègements complémentaires peuvent être accordés aux communes les plus obérées de manière à ramener à un maximum de 10 % des recettes ordinaires la charge des annuités (article 5) ; les taux d'intérêt pratiqués jusqu'ici par la Caisse des prêts sont désormais fixés par le Secrétaire d'Etat aux finances, qui peut les réduire à 2 % l'an (article 6) ; des subventions exceptionnelles, prélevées sur la réserve des fonds communs, permettent aux communes le remboursement anticipé de leur dette (article 7) ; enfin, des ressources nouvelles bon marché sont mises à la disposition de la Caisse des prêts au moyen d'une partie de la réserve des fonds communs (article 8).

Lorsque la commune lance un emprunt, elle doit y être autorisée par décret. Les nouvelles municipalités élues en 1957 ont évidemment fait des emprunts pour réaliser des travaux importants comme des réseaux d'égoûts (par exemple à La Marsa, à Hammam-Lif) ou des travaux d'électrification (à Tatahouine, Ksour, Thala, Maharès, Monastir), pour la construction d'une station thermique (à Ksour-Essaf) ou pour participer à des sociétés d'économie mixte, concessionnaires de services publics de transport intercommunaux (Akouda, Djemmal, Hammam-Sousse, Kalaa-Kebira, Kalaa-Seghira, Ksar-Hellal, Moknine, Monastir, M'Saken, Ouerdanine, Sousse, Zéramdine).

#### B. Le budget communal

Le budget de la commune, préparé par le maire, est voté par le conseil municipal et approuvé conjointement par les Secrétaires d'Etat à l'intérieur et aux finances (article 107). Il obéit, dans l'ensemble, aux règles de la comptabilité publique telles qu'elles ont été déterminées par les décrets du 12 mai 1906 et du 23 novembre 1907, règles analogues à la comptabilité publique de l'Etat.

Les particularités qui méritent d'être examinées concernent, toutes, le degré de liberté du conseil en matière financière.

D'abord, et pour assurer le bon fonctionnement de l'administration et de la vie communales, la loi détermine minutieusement les dépenses obligatoires pour la commune (article 105). Ce sont les dépenses de fonctionnement de l'administration municipale (location et entretien de l'hôtel de ville, frais de bureau, rémunération du personnel). Ce sont également des dépenses occasionnées par la conservation et l'entretien du domaine communal, par l'entretien des voies, chemins, rues, fontaines et réseaux d'égoûts, et par l'établissement des plans d'aménagement.

La loi prévoit même que, pour couvrir ces dépenses, l'autorité supérieure dispose d'un pouvoir de substitution d'action lorsque le conseil a refusé de voter les crédits nécessaires ou qu'il a voté des crédits insuffisants, le conseil étant au préalable invité à prendre une délibération spéciale à ce sujet (article 112). Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, il y est pourvu, en cas de refus du conseil municipal, au moyen des ressources communales prévues par la loi et créées par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'intérieur (article 112).

D'autre part, si le conseil municipal ne vote pas un budget en équilibre, une seconde délibération du conseil est provoquée par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur. Si le conseil persiste dans sa position ou ne vote pas le budget dans le délai d'un mois, les Secrétaires d'Etat à l'intérieur et aux finances arrêtent le budget (article 108).

En troisième lieu, lorsque l'exécution du budget du dernier exercice clos d'une commune fait apparaître un déficit d'au moins 20 % de ses ressources ordinaires et que les mesures pour



résorber ce déficit n'ont pas été prises ou sont insuffisantes, une seconde délibération du conseil est demandée par l'autorité supérieure dans le délai de 15 jours. Si les mesures de redressement financier ne sont pas votées, le budget est arrêté par les Secrétaires d'Etat à l'intérieur et aux finances (article 109).

Enfin, en arrêtant le budget, les Secrétaires d'Etat à l'intérieur et aux finances peuvent rejeter ou réduire certaines dépenses mais ne peuvent ni les augmenter ni en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires (article 111).

Une idée plus complète des finances communales peut être donnée par l'examen des budgets de quelques communes pour l'année 1958-1959 : une commune moyenne, La Marsa (14.000 habitants), une grande ville, Bizerte (45.000 habitants) et la capitale, Tunis (410.000 habitants).

(a) Budget en recettes (en milliers de francs)

	La Marsa	Bizerte	Tunis
<b>1. <u>Impôts directs et taxes assimilées</u></b>			
Taxe sur la valeur locative	15.000	40.000	388.491
Taxe de compensation	3.000	2.000	74.188
Taxe sur les véhicules	100	300	4.000
Taxe d'entretien et d'assainissement	8.000	20.000	142.267
Quote-part du premier fonds commun	6.000	40.000	500.000
Quote-part du fonds commun des carburants et pneumatiques	2.000	10.000	100.000
Redevance pour entretien des égouts	200	1.200	-
Taxe sur les terrains non bâtis	2.000	800	18.346
Taxe d'entretien	4.500	25.000	372.431
Taxe d'assainissement général	4.500	18.000	124.276
Droits de licence sur les débits de boissons	500	500	13.000
Participation des maisons de tolérance aux dépenses de prophylaxie	-	200	1.500
<b>2. <u>Taxes et revenus indirects</u></b>			
Taxe d'abatage	800	14.000	76.500
Redevance sur les marchés	500	4.000	95.000
Taxe d'échaudage des porcs	-	-	536
Poids public	-	660	6.000
Concessions sur la voie publique (tables de café, tentes, étalages, etc.)	500	640	10.000
Location de kiosques	200	36	1.213
Autres concessions sur la voie publique	-	250	2.449
Taxe sur le colportage	80	150	300
Droits de voirie	100	1.000	15.537
Redevances pour occupation du domaine public maritime	250	-	-
Droits sur les peaux	100	300	2.124
Taxe sur le chiffre d'affaires des commissionnaires du marché	-	2.500	35.000
<b>3. <u>Revenus du domaine communal</u></b>			
Location des immeubles	200	4.000	21.630
Autres revenus	100	-	386
Produits des pépinières et jardins	-	-	150

	La Marsa	Bizerte	Tunis
<b>4. Produits divers</b>			
Droits des visites sanitaires	-	300	8.200
Fourrière	100	100	3.500
Inhumations, exhumations	10	85	1.200
Concessions dans les cimetières	100	100	3.000
Redevances des pompes funèbres	-	61	250
Taxe sur les spectacles	1.000	16.000	135.000
Remboursement des frais d'installation d'eau, d'éclairage et des égouts	-	100	35.500
Actes de l'état-civil	50	150	3.500
Amendes	200	-	-
Autres produits divers (location des cabines de bains, école enfantine)	2.500	3.600	73.507
<b>5. Recettes accidentelles</b>			
Aliénations d'immeubles	-	790	-
Contribution des riverains pour construction d'égouts, de chaussées et de trottoirs	-	-	43.000
<b>TOTAL</b>	<b>53.500</b>	<b>206.822</b>	<b>2.312.110</b>

(b) Budget en dépenses (en milliers de francs)

	La Marsa	Bizerte	Tunis
1. Dette municipale	321	10.177	97.158
2. Personnel	8.448	14.892	301.364
3. Matériel concernant le fonctionnement des services	8.218	35.745	404.302
4. Entretien de l'outillage municipal	26.300	98.897	951.573
5. Dépenses d'intérêt social	7.535	27.080	279.108
6. Travaux neufs	1.900	7.800	232.017
7. Dépenses imprévues	777	12.228	37.009
<b>TOTAL</b>	<b>53.500</b>	<b>206.822</b>	<b>2.312.110</b>

## CONCLUSION GENERALE

Les cheikhats, cellules administratives de base, n'ont qu'un caractère territorial, sans personnalité juridique ni autonomie financière. Le cheikh, bien que présenté par l'assemblée des électeurs, est nommé et révoqué par l'autorité supérieure. Il est l'intermédiaire obligé entre l'administration et les citoyens.

Les communes qui, par contre, ne recouvrent qu'une partie du territoire sont des collectivités de droit public dont la loi s'efforce de développer le caractère décentralisé, en augmentant les franchises communales. Les élections du 5 mai 1957 ont installé pour trois ans aux communes des éléments jeunes, hommes et femmes, appartenant à toutes les couches de la population. La profonde réforme municipale du 14 mars 1957, qui représente un grand progrès vers la démocratie, a besoin d'être consolidée. Son application trop récente encore nous permet seulement de prédire que la mise en œuvre de la réforme communale de 1957 nécessitera une simplification et une modernisation des finances locales, une refonte de la comptabilité publique, une tutelle administrative moins lente et plus efficace et sans doute une prolongation du mandat des conseillers.

C'est dans cet esprit que sont actuellement étudiés aux Départements de l'intérieur et des finances des projets de loi modifiant ou complétant la loi municipale du 14 mars 1957. La réforme projetée poursuit un triple but : assouplir la tutelle de l'autorité supérieure, simplifier les ressources locales, autoriser la création des syndicats de communes.

### (a) Assouplissement de la tutelle

1. La tendance amorcée par l'article 50 de la loi municipale pour les communes de moins de 10.000 habitants est généralisée. Désormais, le gouverneur exerce la tutelle des délibérations portant sur les actes importants de la commune : budget, crédits supplémentaires, taxes locales et droits divers, baux de plus de neuf ans, aliénations et échanges de propriétés communales, acquisitions d'immeubles, constructions nouvelles, changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public, tarifs des droits de voirie, des droits de stationnement et de location et généralement tarifs des droits divers perçus au profit des communes. Cette règle ne reçoit qu'une seule limitation : le gouverneur approuve seulement les budgets des communes ne dépassant pas un montant fixé par décret et envisagé actuellement à 75 millions (104 communes sur 112).

2. Les autres délibérations réglementaires sont approuvées par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur : classement, déclassement, reclassement, prolongement, élargissement, suppression, dénomination des rues et places publiques, établissement et modification des plans, alignement des voies publiques municipales, établissement, suppression ou changement des foires et marchés, élaboration des règlements généraux d'hygiène, exercice des actions judiciaires ou administratives ou des transactions d'un taux supérieur à 150.000 francs, statut du personnel.

3. Certaines délibérations ne sont approuvées par le Secrétaire d'Etat à l'intérieur que si le Secrétaire d'Etat aux finances est consulté à leur sujet : il s'agit des délibérations décidant l'intervention des communes dans les entreprises de forme coopérative ou commerciale ayant pour objet le fonctionnement des services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène ou de prévoyance sociale ou la réalisation d'améliorations urbaines. Sur ce plan, un projet particulier, actuellement à l'étude aux Départements de l'intérieur et des finances, prévoit les conditions dans lesquelles la commune participe financièrement à des entreprises privées. Ce projet prévoit un certain nombre de représentants de la commune au sein du conseil d'administration de la société ainsi qu'un contrôleur financier et un contrôleur technique désignés par la commune.

4. D'autres délibérations, enfin, nécessitent l'intervention des Secrétaires d'Etat à l'intérieur et aux finances. Ce sont les contributions extraordinaires et les emprunts, les budgets des communes lorsqu'ils dépassent la limite fixée par décret, les budgets déficitaires, les comptes des communes. Les communes dont les budgets dépassent 75 millions sont à peine une dizaine : Tunis, Bizerte, La Goulette, Sfax, Sousse, Menzel-Bourguiba, Hammam-Lif et La Marsa.

(b) Simplification des ressources locales

Le projet comporte en second lieu une codification des ressources locales qui comprennent désormais des ressources obligatoires (droit de licence sur les débits de boissons, taxe sur les véhicules, taxe sur les spectacles, droit sur les peaux) et des ressources facultatives (valeur locative, taxe d'entretien et d'assainissement, contribution foncière sur les propriétés non bâties, taxe de compensation, taxe de séjour, taxe pour formalités administratives, taxe pour concession, occupation ou usage du domaine public, redevances pour services publics).

(c) Institution des syndicats de communes

La loi du 14 mars 1957 est restée muette sur les syndicats de communes, solution empirique car, auparavant, un seul syndicat de communes fonctionnait, celui des communes de la banlieue nord de Tunis groupant La Marsa, Sidi-Bou-Saïd, Carthage et La Goulette. Le projet comble cette lacune : lorsque les conseils de deux ou plusieurs communes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre ou d'un service d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à ce but les ressources suffisantes, le Secrétaire d'Etat à l'intérieur autorise la création du syndicat.

Telles sont les grandes lignes des projets de réforme de la loi municipale actuellement à l'étude aux Départements de l'intérieur et des finances. Partagée entre le maire, pouvoir exécutif du conseil municipal, et le gouverneur, autorité de tutelle, l'administration communale est ainsi assurée d'un fonctionnement efficace, souple et rapide.