CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES
CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

The Bureau of the Congress / *Le Bureau du Congrès*

**CG-BUR(2021)40-38**[1]
Bilingual / *Bilingue*
1 October / *octobre* 2021

# Local and regional democracy in Tunisia

# *La démocratie locale et régionale en Tunisie*

Action required : for decision
*Action requise : pour décision*

[1] This document is classified confidential until it has been examined by the Bureau of the Congress
*Ce document est classé confidentiel jusqu'après son examen par le Bureau du Congrès*

The state of exception was decreed by President of the Tunisian Republic Kaïs Saïed on 25 July 2021 based on Article 80 of the 2014 Constitution for a period of 30 days and extended sine-die on 24 August 2021.

The following measures were taken in this context:

- freezing the work of the Parliament and lifting the immunity of all members of Parliament;

- the Head of State presides over the Public Ministry in order to prosecute MPs (and other public and private figures) with (in principle) pending cases;

- the Head of State presides over the executive branch - after the dismissal of the Head of Government, Mr Hichem Mechichi - and will be assisted by a government led by a new Head of Government who has not yet been appointed.

The President has not yet presented a "roadmap" of his intentions, despite the pressures expressed in this sense at the national level (political parties, union UGTT, independent bodies, constitutional law association, national associations, academia etc. ...) and international (United States, France, international organisations etc. ...). According to his statements, it seems unlikely that he will do so in the immediate future. The President has nevertheless declared that he will address the Tunisian people in the coming days.

On 22 September 2021, President Kaïs Saïed announced new exceptional measures by way of Presidential Decree No. 2021-117 of 22 September 2021[2].
Among the new provisions in this decree, the President declared the following:

- Maintain the suspension of all activities of the Parliament as well as the removal of the parliamentary immunity of all deputies and put an end to the salaries and privileges granted to the President and members of the ARP.
- Legislative texts are issued in the form of decree-laws promulgated by the President of the Republic (including with regard to local power). Decree-laws are not subject to appeal for annulment.
- Executive power is exercised by the President of the Republic assisted by a Government headed by a Head of Government.
- The preamble of the Constitution, its first chapter "General Provisions" (Article 14 of which stipulates "The State undertakes to support decentralisation and to apply it to the entire national territory while respecting the unity of the State") as well as its second chapter "Rights and Freedoms" and all constitutional provisions that are not contrary to the provisions of this Presidential Decree, continue to be applied.
- The abolition of the provisional authority to review the constitutionality of draft laws.
- The President shall be charged with "the elaboration of draft amendments relating to political reforms, with the assistance of a commission to be created by presidential decree".

The measures taken by President Kaïs Saïed since 25 July 2021 have so far had no direct impact either on local government (apart from the compulsory closure of all administrations on July 27 and 28) or on the decentralisation process as such. The work carried out as part of the National Consultation on the Decentralisation Process in Tunisia launched by the Ministry of Local Affairs in July 2020 is continuing for the moment.

There is a concern about the fact that some mayors are banned from travelling and about the future of the municipal councils[3] and the dissolution and replacement by delegates appointed by the central government. Another possibility is that the councils elected in 2018 will remain in place until the end of their term in 2023, at which point the system will change.

[2] Officiel – Le texte intégral du décret présidentiel N° n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles (leaders.com.tn)

[3] Reminder: the first municipal elections were held in Tunisia on 6 May 2018 and were observed by a Congress delegation, see report https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e4a52.

**Reactions of local authorities to the announcements**:

Following the measures announced by the President on July 25, the National Federation of Tunisian Communes (FNCT) issued a statement signed by its President, Adnen Bouassida, Mayor of Raoued (Ennahda) expressing support for the people and their legitimate demands motivated by the economic and health situation while condemning the "unconstitutional measures and the coup" led by President Saïed. This statement was heavily criticized by many local elected representatives, who said that this partisan position did not represent their opinion of the situation. (This position was aligned with that of the Ennahda party at the time; Ennahda nuanced its position two days later).

A second statement was issued by the FNCT on 30 July, reaffirming its status as an independent institution, committed to advancing decentralisation and supporting the work of municipalities for the benefit of citizens.

Finally, following the Executive Committee meeting on 20 August, a new communiqué was issued to emphasize the neutrality of the FNCT with respect to all political conflicts and positions, to recall the central role of the communes in the decentralisation process and the need to equip them with the capacities and mechanisms commensurate to their missions, and to confirm the FNCT's commitment to supporting the communes and maintaining interactions with state institutions.

The FNCT and the Ministry of Local Affairs continue their work with caution, while waiting for the announcement of the new measures. The Congress remains in permanent contact with these two partners and is following the evolution of the situation.

**NB**: regarding the deconcentrated power, it is worth mentioning the dismissal by President Kaïs Saïed of 6 governors since 3 August (governorates of Sfax, Monastir, Medenine, Zaghouan, Bizerte - which is the only one to have been replaced for the moment by presidential decree 103/2021 - and Ben Arous - whose governor was suspected of being in the service of smugglers). As a reminder, the Tunisian Republic is composed of 24 governorates that correspond to entities of the deconcentrated power and are headed by a governor appointed by the head of government on the proposal of the Minister of the Interior.

*Rappel : contexte général*

*L'état d'exception a été décrété par le président de la République tunisienne Kaïs Saïed le 25 juillet 2021 sur la base de l'article 80 de la Constitution de 2014 pour une durée de 30 jours et prolongé sine-die le 24 août 2021.*

*Les mesures suivantes ont été prises dans ce contexte :*
- *Le gel des travaux du Parlement et la levée de l'immunité de tous les membres du Parlement ;*
- *Le Chef de l'Etat préside le Ministère public afin de poursuivre les parlementaires (et autres personnalités publiques et privées) ayant des affaires (en principe) en cours ;*
- *Le chef de l'État préside le pouvoir exécutif - après la révocation du chef du gouvernement, M. Hichem Mechichi - et sera assisté d'un gouvernement dirigé par un nouveau chef de gouvernement qui n'a pas encore été nommé.*

*Le Président n'a pas encore présenté de "feuille de route" de ses intentions, malgré les pressions exprimées en ce sens au niveau national (partis politiques, syndicat UGTT, organismes indépendants, association de droit constitutionnel, associations nationales, académies etc...) et international (Etats-Unis, France, organisations internationales etc...). D'après ses déclarations, il semble peu probable qu'il le fasse dans un avenir immédiat. Le Président a néanmoins déclaré qu'il s'adressera au peuple tunisien dans les prochains jours.*

*Le 22 septembre 2021, le Président Kaïs Saïed a annoncé de nouvelles mesures d'exception par voie du décret présidentiel N° n° 2021-117 du 22 septembre 2021.*
*Parmi les nouvelles dispositions dans ce décret, le Président déclare le suivant:*
- *Maintenir la suspension de toutes les activités du Parlement ainsi que la levée de l'immunité parlementaire de tous les députés et mettre fin aux salaires et privilèges accordés au Président et aux membres de l'ARP.*
- *Les textes législatifs sont pris sous forme de décret-loi promulgués par le Président de la République (y compris en matière de pouvoir local). Les décrets-lois ne sont pas susceptibles de recours en annulation.*
- *Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République assisté d'un Gouvernement dirigé par un Chef du Gouvernement.*
- *Le préambule de la Constitution, son premier chapitre « dispositions générales » (dont l'article 14 stipule « L'État s'engage à soutenir la décentralisation et à l'appliquer à tout le territoire national dans le respect de l'unité de l'État » ainsi que son deuxième chapitre « Des droits et libertés » et toutes les dispositions constitutionnelles qui ne sont pas contraires aux dispositions du présent décret Présidentiel, continuent à être appliquées.*
- *La suppression de l'instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi.*
- *Le Président se chargera « de l'élaboration de projets d'amendements relatifs aux réformes politiques, avec le concours d'une commission qui sera créée par décret présidentiel ».*

*Les mesures prises par le Président Kaïs Saïed depuis le 25 juillet 2021 n'ont pour l'instant pas eu d'incidence directe ni sur le pouvoir local (mis à part l'obligation de fermeture de toutes les administrations les 27 et 28 juillet derniers), ni sur le processus de la décentralisation en tant que tel. Les travaux menés dans le cadre de la Consultation Nationale sur le Processus de Décentralisation en Tunisie lancée par le ministère des Affaires Locales en juillet 2020 sont pour l'instant poursuivis.*

*Il y a une inquiétude sur le fait que certains maires sont interdits de voyager et sur l'avenir des conseils municipaux et la dissolution et le remplacement par des délégués nommés par le pouvoir central. Une autre hypothèse pourrait consister dans le maintien des conseils élus en 2018 jusqu'à la fin de leur mandat en 2023 et un changement de système qui interviendrait à ce moment-là (voir ci-dessous les extraits relatifs à la décentralisation vue par K Saïed lors de sa campagne électorale en 2019).*

***<u>Réactions des pouvoirs locaux aux annonces:</u>***

*À la suite des mesures annoncées par le Président le 25 juillet, la Fédération Nationale des Communes Tunisiennes (FNCT) a publié un communiqué signé par son Président, Adnen Bouassida, Maire de Raoued (Ennahda) exprimant un soutien au peuple et à ses demandes légitimes motivées par la situation économique et sanitaire tout en condamnant les « mesures inconstitutionnelles et le coup » menés par le Président Saïed. Ce communiqué a été très critiqué par de nombreux élus locaux, affirmant que cette position partisane ne représentait pas leur opinion vis-à-vis de cette situation. (Cette position était alignée avec celle du parti Ennahda à ce moment-là ; Ennahda a nuancé sa position deux jours plus tard.)*
*Un deuxième communiqué a été publié par la FNCT en date du 30 juillet, réaffirmant sa qualité d'institution indépendante, attachée et engagée à faire progresser la décentralisation et à soutenir le travail des municipalités pour le bénéfice des citoyens.*

*Enfin, à la suite de la réunion du Comité exécutif le 20 août, un nouveau communiqué a été publié afin de souligner la neutralité de la FNCT vis-à-vis de tous les conflits et positions politiques, de rappeler le rôle central des communes dans le processus de décentralisation et le besoin de les équiper des capacités et mécanismes adéquats à leurs missions, et de confirmer l'engagement de la FNCT pour le soutien aux communes et le maintien des interactions avec les institutions de l'Etat.*
*La FNCT et le ministère des Affaires Locales continuent leurs travaux avec prudence, tout en restant en attente de l'annonce des nouvelles mesures. Le Congrès reste en contact permanent avec ces deux partenaires et suit l'évolution de la situation.*

***NB** : en ce qui concerne le pouvoir déconcentré, il convient de mentionner le limogeage par le Président Kaïs Saïed de 6 gouverneurs depuis le 3 août (gouvernorats de Sfax, Monastir, Médenine, Zaghouan, Bizerte – qui est le seul à avoir été remplacé pour l'instant par le décret présidentiel 103/2021 - et Ben Arous – dont le gouverneur était soupçonné d'être au service des contrebandiers ). Pour rappel, la République tunisienne est composée de 24 gouvernorats qui correspondent à des entités du pouvoir déconcentré et ont à leur tête un gouverneur nommé par le chef du gouvernement sur proposition du ministre de l'Intérieur.*
*Extraits interview Kaïs Saïed lors de sa campagne en 2019 :*
*« Nous avons besoin d'une nouvelle organisation politico-administrative, de nouveaux rapports de confiance entre peuple et gouvernants ».*
*« Je souhaite établir un pouvoir qui partirait du local, par la création de conseils locaux dans chaque délégation [département]. Leurs membres seraient élus au scrutin uninominal et leur mandat révocable. L'un de leurs membres, tiré au sort, les représenterait au niveau régional. Les conseils régionaux éliraient ensuite leurs représentants au niveau central ».*
*Article TV5 monde pendant les élections :*
*« Pas de programme mais des convictions. Tout au long de sa campagne de terrain, Kais Saied s'est présenté ainsi. Un homme de convictions. La première d'entre elle ? La nécessité absolue de décentraliser. A en croire celui qui sera très certainement le nouveau président de la Tunisie, ce qui est bon pour le pays doit partir du local pour remonter vers le pouvoir central. Une approche centripète qui passe par l'élection de conseils locaux. Comme l'explique la chercheuse Khadija Mohsen-Finan dans la revue Orient XXI, "les projets seraient élaborés dans le cadre d'ateliers permettant aux conseils locaux de préparer un plan économique, social et culturel". Les projets seraient ensuite remontés au niveau régional puis adressés au pouvoir central ».*