



La démocratie locale en Tunisie

**Analyse comparative de la démocratie participative dans le
Code des Collectivités Locales tunisien
et de la situation de communes suisses francophones**

Bernard DAFFLON

Et Guy GILBERT

Tunis, le 14 septembre 2022

Bernard Dafflon est professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et de management, Université de Fribourg (Suisse), Chaire de finances publiques. Ses domaines d'expertise sont le fédéralisme financier et la décentralisation, les finances publiques locales, la péréquation et la dette publique. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur ces questions, ainsi que de nombreux articles scientifiques. Son expertise dans le domaine opérationnel de la décentralisation et des politiques publiques locales couvre plus d'une vingtaine de pays. Avec Guy Gilbert, il est actif en Tunisie sur la question de la décentralisation depuis 2012. Une grande partie de ses contributions sont accessibles en source ouverte sur <http://www3.unifr.ch/ecopol/fr/département/professeurs-émérites>.

Guy Gilbert est professeur émérite de l'Ecole Normale Supérieure de Paris-Saclay (France). Ses domaines d'expertise sont l'économie et les finances publiques, et plus particulièrement les finances des collectivités locales, de la décentralisation et du fédéralisme financier. Il est l'auteur d'une dizaine d'ouvrages et de très nombreux articles scientifiques relatifs aux finances publiques, à la fiscalité, aux finances locales et à la décentralisation. Son expertise opérationnelle, développée en tant que consultant pour de nombreuses organisations nationales et internationales, couvre plus d'une dizaine de pays. Avec Bernard Dafflon, il est actif en Tunisie sur la question de la décentralisation depuis 2012.

Note des auteurs

Le présent texte se fonde sur l'analyse du Code des Collectivités Locales de 2018, qui se réfère lui-même à la Constitution de 2014.

Sous réserve que la version traduite en français et portée à notre connaissance de la nouvelle Constitution du 25 juillet 2022 est conforme à celle publiée en langue arabe dans le JORT, les articles 75 et 133 du nouveau texte constitutionnel confirment, d'une part, l'existence des collectivités locales et, d'autre part, le fait qu'elles exercent des compétences définies par la loi.

En conséquence, les observations formulées dans le présent Rapport gardent toute leur pertinence au regard des débats présents et futurs sur la démocratie participative."

Selon l'usage, le contenu de ce document n'engage que l'auteur et ne peut aucunement refléter le point de vue du DAE, de la DDC et de l'ambassade de Suisse, Division de la Coopération Internationale, à Tunis.

© 2022, Dafflon Bernard et DDC-CH à Tunis. Des extraits de cette étude peuvent être publiés avec la mention de la source : Dafflon B., 2022, *La démocratie locale en Tunisie et en Suisse : Analyse comparative de la démocratie participative dans le CCL tunisien avec la situation des communes suisses francophones*, DDC-CH Tunis et PARD, Tunis.

Avant-propos

Le projet d'assistance technique financé par l'Union Européenne, qui a pour mission d'appuyer le processus de la décentralisation en Tunisie, organise une série de matinées sur la thématique de la décentralisation. L'Instance de Prospective et d'Accompagnement du Processus de la Décentralisation (IPAPD) avec le soutien du Programme d'Appui à la Réforme de Décentralisation (PARD) et en partenariat avec la Division de la Coopération Internationale de l'ambassade de Suisse se sont concertées pour organiser ensemble en février 2022 la troisième matinée sur la thématique «État des lieux et perspectives de la démocratie locale».¹ Comme pour les éditions précédentes, les acteurs concernés par les thématiques de décentralisation se sont réunis pour examiner et débattre cette question. Les outputs devraient esquisser des réponses aux questionnements actuels pour améliorer le dispositif institutionnel et opérationnel de la démocratie locale dans le cadre de la décentralisation tunisienne.

Cette contribution a pour but d'alimenter la discussion et les échanges de vue sur ce que sont et ce que pourraient être les modalités de la démocratie participative en Tunisie. Elle s'inscrit dans la suite des travaux sur la décentralisation en Tunisie que nous avons publiés², recourant aux méthodes d'analyse en économie politique et institutionnelle. Elle comprend quatre chapitres distribués de la manière suivante.

Résumé exécutif

Le Code des Collectivités Locales tunisien (CCL), de 2028³ met en œuvre la volonté de décentralisation et la démocratie participatives au travers de deux articles significatifs. L'un pose le lien indissociable entre décentralisation et démocratie participative : *Article premier - La présente loi organique a pour objet de déterminer les règles relatives à l'organisation des structures du pouvoir local, à leurs compétences et à leurs modalités de fonctionnement conformément aux procédés de la démocratie participative en vue de réaliser, dans le cadre de l'unité de l'Etat, la décentralisation et le développement global, juste et durable.*

L'autre explicite l'argument fondamental de ce lien : *Art. 15 - (...) Il revient à chaque catégorie de collectivités locales les attributions qu'elle est à même d'exercer au mieux compte tenu de sa proximité des habitants et de sa capacité à mieux servir les intérêts locaux.* Si les politiques publiques locales doivent répondre au mieux aux besoins des habitants, il faut que ces derniers puissent exprimer leurs demandes et leurs attentes autrement que par les seules élections périodiques.

Le premier chapitre aborde la question dans ce contexte : quel sens donner au lien structurel et institutionnel entre démocratie et décentralisation comme le veut le CCL ? Les objectifs auxquels les règles d'organisation des structures du pouvoir local, des compétences et des modalités de fonctionnement, doivent contribuer, sont la décentralisation et un développement global, juste et durable. Et ceci sous deux conditions, d'une part qu'elles se situent dans le cadre de l'unité de l'Etat et d'autre part qu'elle se fasse selon les modalités de la démocratie participative. Certes, la démocratie participative, précède la décentralisation dans l'écriture de l'article 1 mais elle ne se situe pas sur le même plan. Il n'y a pas de

¹ Nos remerciements vont aux participant(e)s des petits déjeuners de la décentralisation : leurs questions et remarques nous ont permis de préciser plusieurs points dans l'écriture de cette contribution.

² Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, *op. cit.* ; Hammami M., Dafflon B. et G. Gilbert 2021, *op. cit.* ; Dafflon B. et G. Gilbert 2021, *op. cit.* ; Dafflon B. et G. Gilbert, 2022, *op. cit.* Le détail est donné infra dans les Références.

³ Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales (CCL), JORT No 39, 15 mai 2018, pages 1651 - 1716. Version publiée en français.

décentralisation sans démocratie participative puisque les habitants et composantes de la société civile doivent pouvoir exprimer besoins et formuler leurs demandes pour les politiques et services publics locaux.

Ce chapitre précise également la grammaire de lecture utilisée afin de mettre en évidence l'architecture et les modalités opérationnelles de la démocratie participative dans et pour la décentralisation voulue pour la Tunisie par le CCL.

Dans un deuxième chapitre, le dispositif de la démocratie participative contenu dans le Code des collectivités locales (CCL) tunisien est examiné de manière détaillée permettant ainsi d'en circonscrire sa portée opérationnelle, ses choix et ses lacunes. Le dispositif général devrait répondre à trois interrogations : (i) qui peut intervenir, (ii) pour quoi ou sur quels thèmes des politiques et finances publiques locales, (iii) comment, selon quelles modalités ? Une première constatation est faite : pour saisir l'ensemble du dispositif il faut non seulement tenir compte des huit articles consacrés à *la démocratie participative et la gouvernance ouverte* (Section 5 du Livre premier, Chapitre premier), mais analyser aussi quinze autres articles dispersés dans le Code pour cerner totalement le dispositif. Deuxième constatation : le dispositif est sélectif (qui peut intervenir) et limitatif (les périmètres des thèmes sur lesquels des interventions sont possibles est clairement circonscrit). L'analyse montre aussi que de nombreuses questions restent ouvertes et que des précisions doivent encore être apportées, principalement techniques et relatives à l'opérationnalisation du dispositif énoncé et promulgué dans le CCL, par le biais des décrets gouvernementaux à venir (art. 29 CCL notamment).

La même grammaire de lecture sert, dans un troisième chapitre, pour établir une comparaison entre le dispositif tunisien de démocratie participative et les mêmes thématiques de la démocratie locale dans les cantons francophones suisses. L'objectif poursuivi est double. Pour les choix déjà opérés par l'ARP et inscrits dans le CCL tunisien, la comparaison fait ressortir les similitudes et les différences, ce qui permet de poser un diagnostic sur les options prises et préciser le discours. Pour les choix qui restent à faire dans l'architecture et l'opérationnalité de la démocratie participative dans les CL tunisiennes, la présentation des mécanismes démocratiques dans les communes suisses francophones permet de saisir les enjeux et d'orienter le débat vers des solutions répondant aux besoins et aux spécificités tunisiennes. Une attention particulière est accordée à la question du suivi des interventions, des modalités de référendum ainsi que du rôle des commissions, permanentes et ad hoc, dans la formulation et la mise en œuvre des politiques locales dévolues et déléguées. Ces comparaisons n'ont pas pour objectif de dire ce qu'il faudrait faire, mais simplement d'offrir des points de repères utiles au débat. Il restera toujours aux acteurs tunisiens de décider.

Enfin, dans un quatrième chapitre, nous examinons les contraintes à l'exercice de la démocratie directe : celle-ci, en effet, s'inscrit sur un cadre donné de la décentralisation, de la gouvernance et de la transparence des politiques publiques locales sans lequel l'exercice démocratique est vidé de sa substance. Quatre thèmes sont abordés, traités entièrement dans le contexte tunisien ; d'autres seraient possibles. (i) L'information en général et l'accès aux sources d'information, sans lesquels les intervenants, habitants, usagers, société civile, ne peuvent fonder leurs demandes ; (ii) la nomenclature budgétaire et des comptes : le budget dit ce que l'autorité locale entend faire ; les comptes disent si ce qui a été fait correspond aux intentions marquées par le budget ; (iii) l'autonomie financière, puisque sans elle, la dépendance des CL sur des financements de l'Etat central rend illusoire une vraie autonomie de décision ; (iv) la gestion externalisée des services publics locaux prend-elle en compte les exigences de démocratie participative ?

Table des matières		page
1	Contexte et méthode d'analyse	7
1.1	Démocratie et décentralisation	8
1.2	Méthode d'analyse	10
2	Démocratie locale et participation citoyenne dans le CCL	12
2.1	De la démocratie participative dans le CCL	13
2.1.1	<i>Le dispositif général</i>	13
2.1.2	<i>Le référendum</i>	18
2.1.3	<i>Les commissions</i>	19
2.2	Premier bilan provisoire	22
2.3	Les modalités d'exercice de la démocratie locale	25
	<i>Les programmes de développement et d'aménagement du territoire</i>	29
3	De la démocratie locale dans les communes suisses francophones	33
3.1	Les dispositifs institutionnels et législatifs communaux en Suisse	33
3.1.1	<i>Le dispositif institutionnel</i>	34
3.1.2	<i>Le dispositif législatif</i>	35
3.2	Pratique de la démocratie locale dans un canton francophone	36
3.2.1	<i>L'organisation institutionnelle de la commune</i>	36
3.2.2	<i>Le dispositif de la démocratie locale</i>	37
3.3	Les modalités d'application	44
3.3.1	<i>Le cas ordinaire : assemblée communale ou séances du parlement local</i>	44
3.3.2	<i>Le droit d'initiative</i>	46
3.3.3	<i>Le référendum facultatif</i>	48
3.3.4	<i>Les commissions communales</i>	51
4	Contraintes et obligations de la démocratie participative	55
4.1	Une information transparente, condition de la démocratie participative	56
4.1.1	<i>Publicité des actes des CL et information démocratique dans les formules de transferts financiers de l'Etat aux CL</i>	61
4.1.2	<i>Bilan provisoire</i>	61
4.2	La nomenclature budgétaire	63
4.2.1	<i>Pourquoi une classification fonctionnelle par domaine de compétence ?</i>	65
4.2.2	<i>Quelles compétences sont référées dans le cadre de la démocratie participative ?</i>	66
4.2.3	<i>Les commissions permanentes, ébauche d'une classification fonctionnelle ?</i>	66
4.3	Démocratie participative et autonomie financière	67
4.3.1	<i>Faire des propositions</i>	68
4.3.2	<i>L'autonomie financière des CL</i>	68
4.3.3	<i>Quelles sont les possibilités de sous-équilibre de nature « utilisateurs-payeurs » ou « pollueur-payeur » ?</i>	71
4.4	Externalisation et modes de gestion des services publics	72
4.4.1	<i>Externalisation et démocratie participative</i>	74
4.4.2	<i>Les comportements stratégiques</i>	76
	Références	82
	Annexe : sélection d'articles du CCL cités dans ce Rapport	83

Tableaux

1	Le principe des quatre « DDD ² » dans le CCL 2018	9
2	Le dispositif de la démocratie participative dans le CCL	14
3	Contenu de l'exercice de la démocratie participative	22
4	Les modalités opérationnelles d'exercice de la démocratie locale	27
5	Le dispositif institutionnel local dans les cantons suisses francophones	34
6	La démocratie locale dans les cantons suisses francophones: qui, pourquoi, comment ?	41
7	Les modalités de l'exercice démocratique	44
8	Les modalités du droit d'initiative au niveau local	47
9	Les modalités de l'exercice du référendum facultatif	49
10	Comparaison intercantonale de quelques modalités du référendum facultatif	50
11	Transparence, publicité des actes et droit à l'information en tant que vecteurs de la démocratie participative (CCL-Livre premier articles 1-199)	58
12	Les modalités de l'information (CCL, Livre premier, Dispositions générales, art. 1-199)	60
13	Transparence, publicité et droit à l'information, communes et régions	60
14	Compétences sur lesquelles s'exerce la démocratie participative	65
15	Les commissions permanentes des CL	67
16	Possibilités selon le CCL d'externaliser des tâches et des services publics	72
17	Comparaison des exigences légales de la coopération intercommunales	75

Sigles

AC	Assemblée Communale
CCL	Code des Collectivités Locales
CL	Collectivité Locale
CM	Conseil Municipal
CMO	Conditions Minimales Obligatoires
DDD ²	Décentralisation, Démocratie, Différences et Disparités
DP	Démocratie participative
HCCL	Haut Conseil des Collectivités Locales
IDL	Indicateurs liés aux décaissements
IPAPD	Instance de Prospective et d'Accompagnement du Processus de la Décentralisation
LCo	Loi sur les communes (canton de Fribourg, Suisse)
LEDP	Loi sur l'Exercice des Droits Politiques (canton de Fribourg, Suisse)
LFCo	Loi sur les Finances des Communes (canton de Fribourg Suisse)
MOP	Manuel opérationnel de programme
PARD	Programme d'Appui à la Réforme de Décentralisation
PDUGL	Plan de développement urbain et de gouvernance locale
PL	Parlement Local

Chapitre 1

Contexte et méthode d'analyse

La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une urne, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans. Elle est action continue du citoyen non seulement sur les affaires de l'État, mais sur celles de la région, de la commune, de la coopérative, de l'association, de la profession. Si cette présence vigilante ne se fait pas sentir, les gouvernements (quels que soient les principes dont ils se recommandent), les corps organisés, les fonctionnaires, les élus, en butte aux pressions de toutes sortes de groupes, sont abandonnés à leur propre faiblesse et cèdent bientôt, soit aux tentations de l'arbitraire, soit à la routine et aux droits acquis... La démocratie n'est efficace que si elle existe partout et en tout temps. Le citoyen est un homme qui ne laisse pas aux autres le soin de décider de son sort commun. Il n'y a pas de démocratie si le peuple n'est pas composé de véritables citoyens, agissant constamment en tant que tels.

Pierre Mendès-France, 1962, *La République moderne : propositions*, Paris, Gallimard, collection « Idées », n° 18.

On ne pourrait mieux introduire la question de la démocratie participative, et par la même ce premier chapitre, qu'en reprenant le texte de PMF, vieux de soixante ans mais qui peut être mis que cœur des débats voulus par le PARD dans l'accompagnement du processus de décentralisation en Tunisie. La décentralisation comprend deux volets, à la fois politiques et pratiques. D'une part, elle n'est réelle que si les gouvernements locaux sont élus aux urnes au suffrage universel qui leur donne la légitimité, mais consacre aussi leur redevabilité envers les citoyen(ne)s - électeur(trice)s.⁴ C'est, pour la Tunisie, l'article 133 de la Constitution de 2014, mise en œuvre par la loi organique 2017-7 du 14 février 2017 relative aux élections et référendums modifiant et complétant la loi 2014-16 du 26 mai 2014.⁵ D'autre part, comme l'affirme la citation, la décentralisation doit comprendre et intégrer des mécanismes permettant l'action et l'intervention citoyennes dans l'intervalle des élections. Ce sont, pour la Tunisie, les procédés de la démocratie participative introduits par Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales (CCL).⁶

La présente étude s'adresse uniquement à ce second volet. Elle examine comment la démocratie participative intervient au travers du CCL, quelles en sont les modalités, ce qui est acquis – au sens juridique, il s'entend, car des efforts d'application restent à faire – et ce qui reste à faire. Ce chapitre introductif a pour objectif, dans une première section de cadrer le débat dans l'espace et en référence à la Tunisie ; dans une deuxième section de préciser la méthodologie utilisée pour analyser le dispositif tunisien de démocratie participative.

⁴ Nous utilisons autant que possible les formes masculines et féminines lorsque cela ne surcharge pas la lecture. Autrement, par simplification pour éviter d'alourdir la typographie du texte, nous utilisons la forme masculine de manière inclusive pour signifier elle et lui. Nous demandons aux lectrices compréhension de cette manière de faire.

⁵ JORT No 14, 17 février 2017, pages 731 et ss.

⁶ JORT No 39, 15 mai 2018, pages 1651 et ss.

1.1 Démocratie et décentralisation

L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation, à l'instar de ce qui vaut pour l'analyse du « fédéralisme financier » (au sens de relations financières entre niveaux de collectivités publiques), est fondée sur le principe des quatre « DDD² » pour Décentralisation, Démocratie, Différences et Disparités - le D² qualifiant ensemble ces deux derniers substantifs, car l'un ne va pas sans l'autre.

Comme nous l'écrivions par ailleurs (Dafflon et Gilbert, 2018, page 14), *l'argument fondateur de la décentralisation est qu'elle permet de mieux prendre en compte les préférences des acteurs locaux, résidents, société civile, dans la fourniture d'un grand nombre de services collectifs. Les prestations fixées par le gouvernement central sont en général uniformes dans l'espace national. Or, nombre de services peuvent être mieux ajustés aux préférences des citoyens, si ces préférences sont diverses, en les offrant au niveau décentralisé. De même, certains services sont spécifiques à une portion du territoire, comme les services publics en zone urbaine. C'est le sens donné au premier « D ».*

Et s'il y a « préférences » des acteurs locaux, il faut mettre en place des institutions qui permettent l'expression de ces préférences. La démocratie va de paire avec la décentralisation : elles sont indissociables. Deux formes d'expression des préférences sont généralement considérées. L'élection périodique des autorités décentralisées ne suffit pas ; il faut y ajouter des processus participatifs sur un temps plus court pour inciter, exprimer et valider l'action locale, par exemple à travers le vote du budget annuel et l'approbation des décisions d'investissement. C'est le sens donné au deuxième « D ».

Accepter que les collectivités locales (CL) obtiennent une autonomie de décision pour les dépenses et reçoivent les recettes propres correspondantes, c'est également accepter des résultats asymétriques, des différences dans la décentralisation. C'est le sens donné au double « D² » pour caractériser à la fois les Différences dans les choix et la gestion des finances publiques locales, mais aussi la nécessité de solidarité et de péréquation lorsque ces différences sont jugées inacceptables par le décideur politique au niveau national : elles deviennent alors des Disparités – d'où D² qualifiant l'une et l'autre, différence et disparité.

Deux situations marquent le passage de la différence à la disparité. Dans la première, des différences résultent non pas des choix des CL ou de la gestion locale mais sont la conséquence quasi-fatale d'une situation présumée incontournable de la collectivité locale (par exemple sociodémographique ou géo-topographique ; cf. infra). Dans le second cas, les différences entre collectivités atteignent une ampleur telle que le décideur public central juge qu'elles deviennent incompatibles avec la sérénité politique et le fonctionnement efficace d'une démocratie décentralisée. En d'autres termes, le principe de solidarité admet des différences (de gestion), mais requiert que les disparités (de situation) soient réduites. *Ainsi, face à une fiscalité décentralisée, les CL jouissant d'une activité économique plus intense disposent d'une assiette de l'impôt plus importante. Il faut donc examiner le partage de la base de l'impôt (par exemple, entre la CL où l'activité économique d'une entreprise est exercée et celle où le siège social de l'entreprise est localisé, si les deux CL diffèrent) et envisager aussi une péréquation des ressources. D'autre part, si le centre exige la production de certains services collectifs conformes à une norme qu'il édicte, le respect de ladite norme peut entraîner soit des besoins différents, en relation avec la nature sociodémographique de chaque collectivité (par exemple, la densité de la population, la proportion de jeunes en âge de scolarité par rapport à la population résidente), ou bien en raison de coûts différents (par exemple, en fonction de la distance, des économies d'échelle possibles, de la topographie des lieux). Dans la mesure où les différences de besoins et de coûts par rapport à la norme ne trouvent pas leur origine dans des*

choix de gestion de la CL, elles deviennent disparités et devraient être compensées au moins partiellement (Dafflon et Gilbert, 2018, page 21). En conséquence, le terme "différences" renvoie à un écart mais sans lui donner un quelconque contenu normatif, alors que la "disparité" renvoie à l'absence de parité et que parité renvoie à "ce qui est égal (pareil)". Or c'est au décideur public que revient la charge de dire ce qui doit être considéré comme égal et ce qui est inégal, et donc en définitive ce qui doit être compensé/rendu plus égal. Ainsi, la péréquation n'est pas un objectif en soi, mais elle est l'instrument de cette politique publique de compensation des écarts constatés.

La Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales (CCL) contient l'essentiel du principe des quatre « DDD² » donnant corps au Chapitre VII Du pouvoir local de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, comme le rappelle le Tableau 1 ci-après, restituant les références principales du CCL.

Tableau 1 Le principe des quatre « DDD² » dans le CCL 2018

DDD ²	Article du CCL	Texte CCL
Décentralisation	1	La présente loi organique a pour objet de déterminer les règles relatives à l'organisation des structures du pouvoir local, à leurs compétences et à leurs modalités de fonctionnement conformément aux procédés de la <u>démocratie participative</u> en vue de réaliser, dans le cadre de l'unité de l'Etat, la <u>décentralisation</u> et le développement global, juste et durable
	2	Les collectivités locales sont des entités publiques qui jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Elles se composent de communes, de régions et de districts. Chaque catégorie d'entre elles couvre l'ensemble du territoire de la République.
	15	Les attributions partagées et transférées du pouvoir central sont réparties entre les différentes catégories de collectivités locales sur la base du principe de subsidiarité. Il revient à chaque catégorie de collectivités locales les attributions qu'elle est à même d'exercer au mieux compte tenu de sa proximité des habitants et de sa capacité à mieux servir les intérêts locaux.
Démocratie	1	Voir supra
	29 à 35	Section 5 - De la démocratie participative et de la gouvernance ouverte. D'autres articles du CCL concernent la démocratie participative : ils sont détaillés dans le Tableau 2.
Différence et Disparité	38 et 39	Section 6 - de la solidarité, de la péréquation et de l'inégalité compensatrice

Source : l'auteur sur la base de la Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales, JORT, no 39, 15 mai 2018, pages 1651 à 1716.

Le principe des « 4 DDD² », se retrouve dans le cadre des objectifs institutionnels de décentralisation énoncés par la République Tunisienne. Fondé sur le chapitre 7 de la Constitution, formulé très clairement dans le CCL, ce principe étant acquis, la question qui nous préoccupe dans cette contribution est celle de la démocratie participative exercée au niveau local, dans les communes et les régions. Quelle est sa portée, quel est son contenu, comment s'exerce-t-elle ? Il ne s'agit plus ici d'en conceptualiser le principe, mais d'en cerner l'architecture institutionnelle et opérationnelle qui lui donnera corps et se traduira dans l'exercice effectif de la démocratie locale. On peut l'exprimer ainsi : qui se prononce sur quoi, quand et comment, pour exprimer quels besoins et quelles demandes de proximité en matière de politiques publiques et de services publics locaux ? S'y ajoutent évidemment les modalités d'exercice de la démocratie au niveau local. Ce qui nous intéresse ici ne sont pas les élections

périodiques des exécutifs et des parlements locaux comme expression de la démocratie, mais ce qui se passe durant un mandat : quels sont les mécanismes qui permettent l'action démocratique ?

1.2 Méthode d'analyse

La démarche analytique proposée dans ce document est fondée sur l'approche dite en économie politique et institutionnelle. Elle est construite en trois étapes, qui forment autant de chapitres.

La première étape est placée dans un contexte résolument opérationnel et de terrain, celui du texte du CCL et des collectivités locales tunisiennes. Le questionnement sur la démocratie participative telle que voulue par le CCL, s'ouvre sur une matière a priori relativement abstraite, sujette à de multiples interprétations, qui peuvent devenir conflictuelles. Pour donner une dimension pratique à la démarche, il n'est pas judicieux de partir *in abstracto* des grands principes de la démocratie directe, mais bien plutôt de partir d'une situation donnée, telle que celle formulée dans le CCL.

L'explication de la démocratie directe repose sur des concepts, des principes et des mots qu'il faut expliciter, tels que consultation, participation, initiative, référendum, et d'autres encore. Ces concepts ont des sens et des contenus qui varient sensiblement d'un environnement socio-économique à un autre. Plutôt que d'énoncer des définitions universelles, l'approche que nous proposons repose sur une analyse institutionnelle comparative. Elle consiste à *comparer les termes du code tunisien à d'autres situations – nous proposons ici une comparaison avec les dispositifs comparables pour les communes dans les cantons suisses francophones. Cette deuxième étape n'a pas pour objectif de « montrer ce qu'il faut faire », mais bien, en comparant les systèmes, de poser un questionnement sur les choix de la démocratie, directe ou participative – si tant est qu'une différence est perceptible entre ces deux qualificatifs - et sur les possibilités et les modalités opérationnelles souhaitables et souhaitées dans le contexte tunisien d'aujourd'hui.*

Enfin, et troisième étape, il ne suffit pas d'expliquer et de comparer des dispositifs de démocratie directe et de gouvernance ouverte. Mettre en œuvre la démocratie directe n'exonère pas du respect du cadre institutionnel et de ses contraintes et obligations, notamment dans la structure et le contenu des finances publiques décentralisées ainsi que dans la gouvernance publique locale. *Il est par conséquent primordial d'explicitier ce contexte institutionnel – de manière pratique et opérationnelle par des exemples concrets qui permettent de mettre en pratique une démocratie directe responsable et redevable.*

Le questionnement démocratique des deux prochains chapitres, l'un portant sur l'analyse de la démocratie participative tunisienne dans le CCL et l'autre sur les régimes des démocraties locales, directe et représentative, dans les communes en Suisse francophone, repose sur une grammaire de lecture formée de séquences institutionnelles et opérationnelles incontournables, qui sont dans l'ordre du questionnement :

- QUI sont les intervenants de la démocratie participative ;
- POURQUOI et POUR QUOI : quelles sont les politiques publiques et quels services publics locaux peuvent faire l'objet du débat démocratique ; et pour quels motifs ?
- COMMENT : quelles formes peut prendre l'exercice démocratique ?

À ces fondamentaux, s'ajoutent les modalités opérationnelles de l'exercice démocratique, au nombre de cinq :

- (A) Quand l'intervention démocratique peut-elle débiter ? Quel est le moment déclencheur ?
- (B) Combien d'intervenants doivent initier le débat ?
- (C) Dans quel délai, selon quelle durée ?
- (D) Quel est le délai de réponse ?
- (E) Quel est le suivi ?

Ces questions se posent quelle que soit le contexte national, tunisien ou suisse, puisque le niveau communal dans ces pays servira de point de comparaison. La Loi organique 2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales tunisiennes (CCL) aborde ces questions, esquisse des réponses, souvent partielles et sans entrer dans le détail. Toutefois, cette situation n'est que provisoire puisque l'article 29 CCL prévoit qu'un décret gouvernemental, pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales, fixera un régime-type des procédés de la démocratie participative. Un autre décret gouvernemental, qui aurait dû être pris également sur avis du Haut Conseil des Collectivités Locales et de la Haute Cour Administrative, mais l'a été sur avis du Tribunal administratif, détermine les conditions et les procédures d'application de l'art. 30 CCL, et notamment précise la création et les critères technique d'un registre spécial dans lequel sont consignés les demandes, les avis et les questionnements des habitants et de la société civile ainsi que les réponses apportées.⁷

Résumé exécutif

Ce chapitre introductif délivre quatre messages.

1/ La démocratie participative doit comprendre des mécanismes institutionnels permettant l'intervention et l'action citoyennes dans l'intervalle des élections.

2/ Le principe des quatre «DDD²» est essentiel :

- Décentralisation et Démocratie vont de pair puisqu'il s'agit d'ajuster l'offre de services publics aux préférences des habitants et des acteurs locaux ;
- Différences et Disparités doivent être prises en compte : c'est admettre des différences de gestion selon les choix locaux, mais compenser les disparités de situations, notamment sociodémographiques et topo-géographiques, indépendantes des décisions locales.

3/ Dans sa rédaction présente, le CCL tunisien reprend l'essentiel du principe des quatre «DDD²».

4/ Le Code des collectivités locales de 2018 contient également les éléments essentiels de la démocratie participative, mais n'en précise pas tous les détails institutionnels et opérationnels indispensables à son exercice. Il faut donc le compléter par une grille de lecture formulée au travers de questions séquentielles ciblées.

⁷ Décret gouvernemental no 2019-401 du 6 mai 2019, fixant les conditions et procédures de la mise en œuvre de mécanismes de démocratie participative au sens de l'article 30 du CCL, JORT 2019, No 39, pages 1422-1425.

Chapitre 2

Démocratie locale et participation citoyenne dans le CCL

Le CCL contient dans le Livre premier "Des dispositions communes, Chapitre Premier, Dispositions générales", une Section 5 consacrée à "la démocratie participative et la gouvernance ouverte". Elle recourt à des substantifs et à des termes tels que *participation effective, concertation, avis et questionnement des habitants, référendum, droit de faire des propositions*, etc. Il est primordial d'en saisir le sens et d'en fixer le périmètre de manière que les parties prenantes de la décentralisation, le centre, les collectivités locales, les habitants et autres acteurs usent d'un langage commun, se concentrent sur les enjeux et non pas sur les mots.

Le CCL contient également des références à la démocratie participative dans d'autres articles hors de la Section 5, ce qui en fait un dispositif éparpillé et difficile à saisir dans son ensemble et dans sa cohérence. L'article 119 CCL prescrit, par exemple, que "*Lors de l'élaboration des projets de ses plans [Note: plans d'aménagement et d'urbanisme], la collectivité locale recourt obligatoirement à la méthode participative conformément à la loi et aux procédés participatifs arrêtés par ses conseils élus pour faire participer effectivement les habitants et les organismes de la société civile et garantir leur implication dans la conception et la fixation des grands choix d'aménagement ainsi que la mise en place des modalités pratiques pour préparer les plans d'aménagement et assurer le suivi de leur exécution*". Ou encore, à l'article 130, *les collectivités locales s'engagent, lors de la préparation de leur budget annuel, à observer la transparence et à adopter la méthode participative en élaborant un document exhaustif, unifié et clair*. Le Tableau 2 résume le dispositif de "démocratie participative" inventorié dans le CCL. Quels sont les termes utilisés ? Qui est concerné ? Sur quels objets porte l'exercice démocratique ? Existe-t-il des contraintes, ou des limites à cet exercice ? Cette liste des questions n'est pas exhaustive ; d'autres sont laissées ouvertes, tels que la temporalité possible des interventions démocratiques ou les critères techniques de l'exercice d'un droit démocratique.

Rappelons auparavant l'organisation politique de la commune dans laquelle l'exercice de démocratie participative se déroule. Les communes et les régions sont dirigées par des Conseils élus (art. 5 CCL) qui, lors de sa première réunion, élisent parmi leurs membres le président et ses adjoints, quatre au maximum (art. 203 et 245 CCL pour les communes ; art. 299 et 322 pour les régions). On a ainsi, pour la commune, un Conseil municipal qui reçoit le rôle de législatif, en quelque sorte le parlement local, et un exécutif composé du président et ses adjoints. Dans l'exercice démocratique, les intervenants interpellent tantôt l'exécutif, tantôt le législatif communal. Il en est de même pour la région.

Ce chapitre est organisé en trois sections. La première expose le dispositif de la démocratie participative tel qu'il se présente dans les divers articles du code. L'exposé, résumé dans le Tableau 2 est strictement descriptif, reprenant les termes et expressions utilisés dans le code des collectivités locales dans sa version française publiée au JORT. Il est suivi de notes et commentaires dont le but est de comprendre, de préciser ou de faire préciser la portée des mécanismes participatifs mis en place, d'en questionner la cohérence interne et la pertinence. Nous n'apportons pas de réponse : il appartient aux acteurs tunisiens de choisir la leur.

La deuxième section sous la forme d'un bilan provisoire reprend les termes du CCL mais en les organisant de manière à répondre à la démarche analytique « qui, pourquoi, comment » et à décrire le dispositif opérationnel. Elle se fonde sur l'examen du processus démocratique

global en utilisant les outils théoriques de l'économie politique et institutionnelle. La troisième section détaille les modalités d'application de l'exercice démocratique.

Le Tableau 2 reprend les articles du CCL et pose le questionnement démocratique : qui intervient ou peut intervenir sur quel sujet. La dernière colonne du tableau précise, le cas échéant, les conditions de l'intervention démocratique. Dans le bilan provisoire, le Tableau 3, qui découle du premier, complète cet état des lieux en réorganisant les mêmes articles du CCL pour répondre au questionnement méthodologique "QUI, POURQUOI, COMMENT". À ces fondamentaux, s'ajoutent les modalités de l'exercice démocratique, au nombre de cinq, énumérées dans le Tableau 4.

Outre la section 5 sur la démocratie participative, qui comprend huit articles (art. 29 à 37), le CCL en ajoute quinze sur cette même thématique, éparpillés dans les divers chapitres. Le Tableau 2 réunit ces diverses références donnant ainsi une vue d'ensemble au dispositif.

2.1 De la démocratie participative dans le CCL

2.1.1 Le dispositif général

Force est de constater, en première lecture du Tableau 2 récapitulatif que le dispositif de démocratie participative et gouvernance ouverte est à la fois sélectif et limitatif.

Sélectif dans le fait que les articles référés désignent QUI peut participer en précisant le cercle des intervenants possibles: tantôt les habitants, ou les électeurs, ou encore les seuls utilisateurs de services locaux, les groupements professionnels, la société civile – dans ce dernier cas, tantôt la *société civile* sans précision, ou les *organismes* de la société civile, les *composantes* de la société civile, ou encore *les composantes de la société civile inscrites auprès du secrétariat général*. Faut-il voir dans ces nuances rédactionnelles une qualification spécifique pour faire valoir un droit d'intervention ?

Le dispositif est limitatif parce que le périmètre des objets visés (politiques publiques, dépenses ou recettes des CL, etc.) est borné : c'est ce qui est décrit – plus ou moins largement – et rien d'autre. Ainsi l'article 29 CCL qui limite le champ d'intervention *aux programmes de développement et d'aménagement du territoire*, contraste fortement avec l'article 30 CCL ouvert aux « *affaires locales* » sans précision. Mais la nature de l'intervention est elle aussi contrastée : dans le cas des affaires locales, l'intervenant donne simplement son avis ou questionne. On retrouve une formule similaire à l'article 216 CCL : les habitants peuvent faire des *propositions* concernant « *les affaires locales* » dans le cadre d'une réunion préliminaire convoquée un mois avant une session ordinaire du conseil municipal.

L'exercice démocratique n'est donc pas totalement ouvert, mais détermine QUI peut dire son mot sur QUOI et COMMENT formuler questions, propositions, avis et interventions – une situation qui n'est évidemment pas unique à la Tunisie, mais commune partout où ces droits sont reconnus et exercés. Il faut simplement cerner ces périmètres, expliciter de manière simple et claire l'architecture opérationnelle pour que les parties prenantes à une décentralisation démocratique les comprennent et les acceptent, ou les modifient selon leurs propres exigences et leur propre environnement socio-politique. Il n'y a pas de périmètre idéal en la matière, valable partout et toujours.

Tableau 2 Le dispositif de la démocratie participative dans le CCL

Article	Terminologie	Qui	Quoi	Conditions
Dispositions générales valant pour les communes et les régions				
1	Procédés de la démocratie participative (DP)		en vue de réaliser... la décentralisation et le développement global, juste et durable.	Déclaration d'intention
29	Participation effective selon les procédés de la DP	Habitants et Société civile	Programmes de développement et d'aménagement du territoire : projets, élaboration des programmes, suivi de leur exécution, évaluation	Les conditions de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du développement durable sont précisées dans les art. 113 à 118 du CCL
30	Avis et questionnement	Habitants et Société civile	Les affaires locales	La collectivité locale tient un registre dans lequel sont inscrites, à leur demande, les composantes de la société civile intéressées par les affaires locales (également : Décret gouvernemental no 2019-401 du 6 mai 2019)
31	Consultation par voie de référendum	Habitants	Programmes de développement et d'aménagement du territoire	(i) À l'initiative du président (ii) ou sur demande du tiers des membres du conseil
31	Demander l'organisation d'un référendum	Un dixième des électeurs locaux	Programmes de développement et d'aménagement du territoire	(i) accord des deux tiers des membres du conseil local (ii) dans un délai ne dépassant pas deux mois (iii) un seul référendum durant le mandat municipal ou régional (iv) ni au cours de la première ni au cours de la dernière année du mandat municipal ou régional.
32				(v) Le gouverneur peut s'opposer à l'organisation du référendum devant le tribunal administratif de première instance dans un délai ne dépassant pas un mois à partir de la date de la notification qui lui a été faite.
33				Les résultats du référendum sont obligatoires à condition que le taux de participation ne soit pas inférieur au tiers des électeurs inscrits.
35	Propositions préalablement à l'adoption des décisions lors de rencontres publiques	Habitants	<ul style="list-style-type: none"> - la révision des redevances locales, - la conclusion des contrats de coopération et de partenariat, - la participation à la création d'entreprises publiques, - la conclusion des conventions de coopération avec les autorités centrales, - l'habilitation d'une autre collectivité locale à exercer des attributions relevant de sa propre compétence - l'acceptation de se charger d'attributions relevant d'une autre collectivité locale, - la gestion des biens publics, - les arrêtés réglementaires des conseils locaux, - les conventions de partenariat et de coopération - le financement des associations et la gestion des dons. 	(i) propositions faites seulement dans le cadre de rencontres publiques décidées à la majorité du conseil municipal ou régional (ii) mais ladite réunion peut être convoquée sur demande motivée et formulée par 5% au moins des inscrits au registre électoral de la commune ou de la région.

Article	Terminologie	Qui	Quoi	Conditions
78	Sur demande	Composantes de la société civile	Créer une commission spéciale composée, outre des membres du conseil et d'agents de son administration, de représentants de la société civile, chargée d'assurer le suivi du fonctionnement des services publics...	... Sans s'ingérer dans leur gestion.
78	Sondage d'opinion	Utilisateurs	Fonctionnement et les modalités de gestion d'un service public local	Moyennant un formulaire pour la préparation et l'étude duquel doivent être observées les exigences de transparence, d'objectivité et d'indépendance. Les résultats du sondage sont publiés par tout moyen disponible
105	Méthode participative	?	Le plan de développement local	Le PDL est précisé dans les articles 105 al. 3, 106 et 108 al. 2 du CCL
119	Méthode participative	Habitants et Organismes de la société civile	Plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme : participation et implication dans la conception et la fixation des grands choix d'aménagement ainsi que la mise en place des modalités pratiques pour préparer les plans d'aménagement et assurer le suivi de leur exécution.	Respecter les principes du développement durable
130	Méthode participative	?	Préparation du budget annuel	Contraintes données par les règles budgétaires : art. 9, 43,133 à 137 CCL
165	Demande	- habitants* - composantes de la société civile* - toute personne ayant intérêt...	... peuvent demander des éclaircissements par écrit auprès du président de la collectivité locale concernant des recettes ou dépenses particulières. Réponse dans le délai d'un mois.	*inscrits auprès du secrétariat général. Chaque demande est inscrite dans un registre numéroté réservé aux demandes d'éclaircissements.
Dispositions spécifiques aux communes				
212	Mécanismes de la démocratie participative	- habitants - composantes de la société civile - toute personne qui de par son activité ou expérience peut donner un avis utile	Dans le cadre des travaux des commissions prévues à l'article 210 CCL	Les commissions n'ont pas de pouvoir décisionnel. Elles ne peuvent exercer aucune attribution du conseil municipal même sur délégation de celui-ci.
216	Interventions	Habitants	Les affaires locales	Réunion préliminaire publique un mois au moins avant une session ordinaire
	Demande de réunion	- président - 1/3 des membres - 1/10 ^{ème} des électeurs de la commune	Session du conseil communal	L'article 16 ne mentionne pas les raisons pour lesquelles une réunion peut être demandée.

Article	Terminologie	Qui	Quoi	Conditions
230	Registre des suggestions	À la disposition des habitants	L'art. 230 contient une liste des domaines et tâches sur lesquels le conseil d'arrondissement émet des avis et propositions	Le conseil d'arrondissement met à la disposition des habitants un registre de suggestions en format papier et électronique.
238	Procédés de la démocratie participative	?	Élaboration du programme d'investissement municipal et programme d'équipement municipal	
239	Procédés de la démocratie participative	?	Préparation des plans d'urbanisme	
Dispositions spécifiques aux régions				
296	Procédés de la démocratie participative	?	Instauration des plans pour promouvoir le développement de la région en prenant en considération les exigences de développement durable et de l'économie verte
297	Procédés adéquats de la démocratie participative	?	Instauration des plans d'aménagement du territoire	Note : l'art 297 contient l'énumération en douze tirets de attributions partagées avec l'autorité centrale. Seul le premier tiret mentionne le recours à la démocratie participative
308	Participation	Les représentants de la société civile et des groupements professionnels	Commissions non permanentes auxquelles le conseil régional confie l'examen de questions déterminées (Note : autres que celles énumérées pour les commissions permanentes)	
310	Procédés de la démocratie participative	- habitants - composantes de la société civile - toute personne dont l'avis est jugé utile en raison de son activité ou expérience	Les travaux des commissions établies en application de l'art. 308	Les commissions n'ont pas de pouvoir décisionnel. Elles ne peuvent exercer aucune attribution du conseil régional même sur délégation de celui-ci.
311	Demande de réunion	- président - 1/3 des membres - 1/10 ^{ème} des électeurs de la régions	Session du conseil régional	L'article 311 ne mentionne pas les raisons pour lesquelles une réunion peut être demandée.

Source : l'auteur sur la base de la Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales, JORT, no 39, 15 mai 2018, pages 1651 à 1716.

À partir de l'inventaire établi dans le Tableau 2, il est d'ores et déjà possible de formuler quelques observations sur le dispositif opérationnel des interventions dans l'exercice de la démocratie participative en regroupant par affinité les articles référés.

- Une première démarche consiste à déterminer qui, de l'exécutif ou du législatif local, est l'interlocuteur tenu de répondre aux interventions des habitants et de la société civile. Le CCL mentionne que les intervenants, quelle que soit la forme de l'intervention, s'adressent au président de commune aux articles 30, 31 et 165 CCL ; tandis que le conseil municipal répond aux articles 29, 31, 32, 35, 78, 105 (106), 210, 216, 238 et 239 CCL. Les articles 119 (plans d'aménagement et d'urbanisme) et 130 (budget) mentionnent la collectivité mais sans précision – ce sont donc les articles « techniques » sur ces deux points qui doivent définir l'interlocuteur à qui s'adresser.

À l'art. 230, l'interlocuteur des habitants est le conseil d'arrondissement.

En ce qui concerne les régions, les articles 296 et 297 donnent comme répondant *la région*, sans précision, tandis que les articles 308, 310 et 311 attribuent ce rôle au conseil régional.

- Les articles 29, 105, 119, 130, 212, 238, 239, 296, 297 et 310 utilisent des termes très proches, parlant de *démocratie participative*, de *méthode participative*, des *procédés de la démocratie participative* ou encore des *mécanismes de la démocratie participative*. Seul l'article 297 ajoute que les procédés doivent être *adéquats* – mais sans préciser la portée de cet adjectif. Ces articles ne mentionnent pas de délais d'intervention et /ou de réponse, ni les conditions techniques de l'exercice démocratique. Ce qu'il faut entendre par « démocratie participative » n'est pas non plus précisé. Le CCL renvoie à un décret gouvernemental, à prendre sur proposition du Haut Conseil des Collectivités Locales, devant fixer un régime-type des procédés de la démocratie participative (art. 29). À notre connaissance, cet acte juridique n'existe pas encore.⁸,

- Les articles 30, 78, 165 et 216 font état d'interventions sous la forme d'*avis*, de *questionnements*, de *demandes*. Ces termes couvrent des dispositifs similaires : les intervenants, habitants ou / et composantes de la société civile souhaitent être renseignés sur les *affaires locales* (art. 30 et 216), sur le *fonctionnement des services* (art. 78), ou sur des *recettes ou dépenses particulières* (art. 165). La similitude des termes s'arrête là car les conditions de mise en œuvre sont diverses. Mais dans tous les cas, les avis donnés sont consultatifs puisque n'intervenant pas dans le cadre des séances du conseil municipal.

- Les articles 119, 238 et 239 pour les communes, 296 et 297 pour les régions, introduisent l'implication et la participation démocratiques dans les grands choix de développement et d'aménagement. Mais faut-il souligner ici les difficultés prévisibles dans des procédures qui, au-delà des choix stratégiques, comportent des volets techniques complexes qui sont autant de contraintes pour les choix, fussent-ils « démocratiques ». Mettant en évidence ces difficultés, la sous-section consacrée aux « programmes de développement et d'aménagement du territoire » (infra) reviendra sur cette question.

⁸ Les précisions que doit apporter le décret sont importantes non seulement pour le CCL dans l'exercice de la démocratie participative et la bonne gouvernance, mais aussi dans d'autres circonstances. Ainsi il est question dans la législation financière tunisienne des performances des municipalités en matière de participation des citoyens. Par exemple, dans les Conditions minimales obligatoires auxquelles sont tenues les communes désirant recevoir la Dotation Globale Non Affectée (DGNA) figure la condition 3 "Le PAI (plan annuel d'investissement) doit être adopté selon la méthode participative" (Dafflon et Gilbert, 2021, Encadré 6, point 3, page 85). Il est repris dans les critères d'évaluation de la performance avec 8 points de pondération sur 34, sous Participation et Transparence "participation des citoyens à l'élaboration du PAI" (Dafflon et Gilbert, 2021, Tableau 13, page 86).

- Les articles 30 et 165 prescrivent que la CL tient (i) un registre des intervenants, (ii) un registre des avis et questions, ainsi que des réponses apportées et les suites. Notons que ces registres sont nominatifs : la CL sait alors qui questionne et pourquoi – ce qui peut retenir certains d’intervenir à titre individuel par crainte des conséquences que pourraient avoir ladite intervention. Aucun délai de réponse n’est mentionné expressément à l’article 30. Le décret gouvernemental no 2019-401 du 6 mai 2019 fixe les conditions et les procédures de la mise en œuvre dudit article 30 CCL. L’art. 230 prévoit que le conseil d’arrondissement tient un registre des suggestions en format papier et électronique.
- Selon l’article 78, 3^{ème} alinéa « *la CL peut sonder [par écrit] l’opinion des utilisateurs sur le fonctionnement et les modalités de gestion de l’un des services publics moyennant un formulaire...* ». Cet énoncé soulève une question de procédure intéressante en relation avec l’article 165. En l’absence de sondage de la part de la CL (art. 78), l’utilisateur (ou un groupe d’utilisateurs ?) d’un service peut-il faire valoir l’article 165 (demande d’éclaircissement sur une recette ou une dépense particulière) ou l’article 216 (affaires locales) ? En organisant la question avec pertinence sur les dépenses ou les recettes d’un service public ou sur les affaires locales, obtient-il le résultat escompté ? Peut-on partir de l’idée que dans le cas de l’article 78, si la CL sonde les utilisateurs, c’est qu’elle a pour objectif d’améliorer le service ? Tandis qu’à l’article 165 le président de la CL répond (également art. 257 CCL), mais cela n’entraîne pas forcément un changement dans le fonctionnement ou les modalités de gestion dudit service public. À l’article 216, les interventions et propositions sont soumises au prochain conseil, mais la suite n’est pas précisée dans le code.
- L’article 165 concerne des demandes d’éclaircissement par écrit sur des dépenses ou des recettes particulières. Dans cet article, le délai de réponse est d’un mois faute de quoi l’intervenant peut saisir le tribunal administratif territorialement compétent. Ainsi, on constate que pour des formes d’intervention du même genre, les réponses attendues et les modalités diffèrent – ce qui pourrait donner lieu à des stratégies d’intervention.
- Une situation similaire provient de l’art. 216 : *au moins un mois avant la tenue de la session ordinaire les habitants de la commune sont invités à une réunion préliminaire par tout moyen d’information disponible pour écouter leurs interventions concernant les affaires locales*. En l’absence du sondage prévu à l’art. 78, l’utilisateur pourrait-il intervenir puisque les *affaires locales* en application de l’article 216 incluent évidemment les *services publics* mentionnés à l’article 78 ? Comme à l’article 165, les propositions soumises à la réunion préliminaire sont tout autant contraignantes en termes de délais de réponse : *elles sont étudiées par les commissions, selon leurs domaines de compétence, et doivent être soumises au conseil municipal lors de sa prochaine session ordinaire*. Mais la suite donnée n’est pas précisée.

2.1.2 Le référendum

Les articles 31, 32 et 33 déclinent l’exercice du référendum ainsi que les conditions opérationnelles et la validité des résultats. Bien qu’incomplet, c’est sans doute le dispositif de démocratie participative le plus détaillé. La première précision concerne les intervenants [qui] : le président de la CL, le tiers des membres du conseil, le dixième des électeurs/trices locaux – mais avec une première restriction : dans ce cas il faut obtenir l’accord des 2/3 du conseil – et aussi une première échéance : dans un délai ne dépassant pas 2 mois (art. 31). Le dispositif établit aussi la conséquence : *le résultat du référendum est obligatoire à condition que le taux de participation ne soit pas inférieur au tiers des électeurs inscrits* (art. 33). L’expression de cette obligation n’est pas claire – tout au moins dans la version française du CCL - et laisse planer un doute : le résultat du référendum est-il

obligatoirement publié, ou bien est-il obligatoirement suivi et mis en œuvre (dans l'affirmative, dans quel délai ?) ou bien les deux. Cela mériterait précision.

D'autres limites à l'exercice du référendum doivent être respectées :

- (i) un seul référendum par mandat municipal ou régional ;
- (ii) ne peut être exercé durant la première et la dernière année de mandat ;
- (iii) doit observer les délais d'élaboration du budget (art. 31).
- (iv) ne doit pas faire l'objet d'une opposition (validée par la juridiction administrative) de la part du gouverneur, (art. 32) – le code ne mentionne pas les raisons sur lesquelles une telle opposition devrait se fonder, mais fixe des limites temporelles : un mois dès la notification du référendum est donné au gouverneur pour s'opposer. Ce n'est pas le gouverneur qui décide, mais le tribunal administratif de première instance dans un délai ne dépassant pas deux mois ; puis, le cas échéant, la cour administrative d'appel dans un délai ne dépassant pas un mois dès la saisine. Au pire, le référendum serait reporté de quatre mois.

2.1.3 Les commissions

- À l'article 78, la demande visant à *assurer le suivi du fonctionnement des services publics* ne peut être faite que par les composantes de la société civile (les habitants et les utilisateurs ne sont pas mentionnés) et par la création d'une commission spéciale.

Premièrement, si les habitants et utilisateurs ne peuvent pas passer par l'article 78, le peuvent-ils par le biais de l'article 165 (*demande des éclaircissements par écrit sur des recettes ou des dépenses particulières*) ou de l'article 216 (*les propositions soumises à la réunion primaire - qui se tient au moins un mois avant une session ordinaire du conseil – sont étudiées par les commissions - celles de l'article 210 - selon leurs domaines de compétence*) ?

Deuxièmement, la réponse à toute demande formulée en application de l'article 78 est indirecte. Elle passe par la création d'une commission spéciale dans laquelle les représentants de la société civile ne forment qu'une partie de ses membres (sans préciser la proportionnalité) au côté de membres du conseil et de représentants de l'administration de la CL. La commission assure le suivi du fonctionnement des services publics (sans mention précise desquels) *sans s'ingérer dans leur gestion*. Quel est le sens donné à cette restriction ? Faut-il comprendre la gestion « administrative » ou la « gestion technique » du service ? Quelle sera alors la portée opérationnelle des constatations faites par ladite commission si l'ingérence est bannie ? Si l'on prend "s'ingérer" dans le sens littéral ("entrer dans la gestion") la commission ne peut avoir d'autre rôle que celui de proposition. Reste le bon vouloir du conseil et de l'administration de reprendre les recommandations éventuelles pour donner suite aux constats faits par la commission.

- Une autre question surgit, en relation avec l'article 210 du CCL qui stipule la création de commissions permanentes, composées exclusivement de membres du conseil municipal. L'une d'elles doit obligatoirement couvrir le domaine des *affaires financières, économiques et le suivi de la gestion*. Le périmètre de ce domaine englobe – pour le moins dans les termes choisis – aussi le suivi du fonctionnement des services publics, ce suivi n'étant guère différent de la « gestion ». Dans d'autres domaines des commissions, comme la santé, l'environnement, la propreté, l'aménagement urbain, la jeunesse, le sport, etc., leur mise en œuvre ne peut se faire que sous la forme de services rendus à la population et aux habitants. On est là également dans le périmètre des *services publics* visés à l'article 78 CCL. Quelle coordination mettre en place pour assurer la cohérence entre une commission telle qu'instituée par l'article 78 et les commissions issues de l'application de l'article 210 ? Les rapports et travaux des commissions permanentes sont-ils publics, publiés ?

- L'article 210 mentionne également *que le conseil peut former des commissions non permanentes auxquelles il confie l'examen de questions déterminées ou charger l'un de ses membres d'assurer le suivi de dossiers déterminés*. Une telle commission *non permanente* peut-elle court-circuiter, voire entrer en conflit avec celle dont la constitution serait demandée en application de l'article 78 – qui n'est sans doute pas permanente puisque hors périmètre de l'article 210 ? Quel est le lien, quelle sera la priorité donnée entre l'une et l'autre ? Enfin, autre singularité de l'article 210, celui-ci prévoit notamment la mise en place d'une commission permanente dans le domaine de la *démocratie participative et la gouvernance ouverte*. Comme la composition des commissions énumérées dans l'alinéa suivant de cet article du CCL *s'effectue sur la base de la représentation proportionnelle des différentes listes ayant remporté des sièges au conseil municipal*, et doit « prendre en considération » quelques autres critères tels que « principe de parité, la représentativité des jeunes et la corrélation entre la spécialité des membres du conseil et le domaine d'intervention de la commission » les autres parties concernées par la démocratie participative (voir QUI dans le Tableau 3 infra) sont de fait écartées. N'ont-elles rien à dire alors même qu'elles sont les premières concernées ?

- Il convient encore de mettre en parallèle les articles 78 et 210 sur la possibilité de créer des commissions *spéciales* (78) ou *non permanentes* (210) parce que leur libellé semble admettre des différences dans leur composition. Pour l'article 210, si commission il y a, qu'elle soit permanente ou non, leur composition obéit à des règles identiques : proportionnalité par rapport aux listes électorales représentées au sein du conseil, mais aussi et à titre complémentaire "*prendre en considération, le principe de parité, la représentativité des jeunes et la corrélation entre la spécialité des membres du conseil et le domaine d'intervention de la commission*". L'article 78 – qui rappelons-le figure dans le dispositif législatif applicable aux communes et aux régions – fixe ses propres règles de représentation puisqu'il mentionne que ladite commission est *composée outre des membres du conseil et d'agents de son administration, de représentants de la société civile*. Ajoutons que l'article 78 ne dit pas si les commissions spéciales sont permanentes ou non permanentes, bien qu'on puisse déduire de l'article 210 pour les communes et 308 pour les régions, que ces commissions spéciales devraient appartenir à la seconde catégorie puisque les deux articles listent les commissions obligatoires (permanentes).

La rédaction de l'article 78 est impérative et contraste avec les termes utilisés à l'article 212 précisant le mode de fonctionnement des commissions listées à l'article 210 : *la commission peut inviter à ses travaux les agents de l'Etat ou des établissements ou entreprises publics choisis pour leur expérience. Les commissions peuvent associer les habitants de la commune, les composantes de la société civile ou toute personne, de par son activité ou expérience, à émettre un avis utile*. Le cercle des intervenants et les modalités d'intervention divergent : agents de son administration (note : donc de l'administration de la CL) (art. 78), agents de l'Etat ou des établissements ou entreprises publics (art. 212) ; représentants de la société civile (art. 78), habitants de la communes et composantes de la société civile (art. 212) ; "*composé de*" (art. 78), invités ou associés (art. 212).

Exprimées ainsi, d'aucuns pourraient qualifier d'arguties juridiques ces différences de modalités. Il n'en est rien. L'objet de préoccupation à l'article 210 "*l'examen de questions déterminées*" peut aussi être formulé de manière inclusive pour comprendre l'objet de l'article 78 "*le suivi du fonctionnement des services publics*". La pratique se chargera alors de montrer que les intervenants feront appel à l'un ou l'autre article (78 ou 210/212CCL) usant de la stratégie qui leur convient le mieux et pour lesquelles les chances de succès sont réelles. On peut aussi penser à des blocages entre décentralisation et déconcentration, selon que les

agents appartiennent à l'administration locale (art. 78) ou sont agents invités de l'État (art. 212). Ce commentaire ne vise pas à justifier l'une ou l'autre approche : il ne fait qu'attirer l'attention sur le fait que les modalités d'intervention peuvent influencer les résultats de la participation démocratique.

- Une autre particularité apparaît à l'art. 308 du CCL. L'art 308 pour les régions, comme l'article 210 pour les communes, concerne notamment la constitution des commissions permanentes obligatoires. Les deux articles permettent aussi de former des *commissions non permanentes auxquelles le conseil confie l'examen de questions déterminées*. Les commissions communales adoptent dans l'accomplissement de leur mission les *mécanismes* (art. 212) ou les *procédés* (art. 310) *de la démocratie participative*. Mais les termes utilisés : *inviter* (art. 212 et 310), *associer* (art. 212), ou *participer au déroulement des travaux de la commission* (art. 308) n'ont pas la même portée quant à la nature de l'intervention et aux suites opérationnelles à donner.

- Reprenons les différences entre ces articles. Selon l'article 212, *les commissions peuvent associer les habitants de la commune, les composantes de la société civile ou toute personne, de par son activité ou expérience, à émettre un avis utile* (note : nous qui soulignons). Selon l'article 308, *les représentants de la société civile et des groupements professionnels participent au déroulement des travaux de ces commissions* [Note : non permanentes selon le même alinéa]. Et à l'article 310, *toute commission peut inviter les habitants et les composantes de la société civile ou toutes autres personnes, en raison de leurs activités ou expériences, dont l'avis est jugé utile*. Ce dispositif soulève des questions de cohérence et d'interprétation qui ne peuvent être laissées à l'arbitraire :

(1) Comment se fait l'association prévue (art. 212) ou la participation (art. 308) puisque la *composition des différentes commissions repose sur la représentation proportionnelle des différentes listes ayant remporté les élections du conseil* (art. 210 pour les communes et art. 308 pour les régions) ? Ces deux articles s'appliquent aux « différentes commissions » sans distinction dans le texte entre commissions permanentes qui doivent être formées, et commissions non permanentes qui peuvent être formées.

(2) À l'art. 310, les commissions peuvent *inviter les habitants et les composantes de la société civile ou toutes autres personnes, en raison de leurs activités ou expériences, dont l'avis est jugé utile* ; à l'article 212, ils peuvent être *associés*. Faut-il concevoir ces deux formes d'écriture comme significatives de différences dans les rôles à remplir ; associer ou inviter n'a pas le même poids, et si dans le second cas l'avis est « jugé » utile, qui juge – le conseil, la commission, le milieu professionnel ? Ou bien s'agit-il d'un problème de traduction de l'arabe au français – la version arabe utilise-t-elle les mêmes mots, ce qui n'est le cas ici ?

(3) Pour les régions, quel article prédomine dans l'exercice de la démocratie ? Selon l'article 308 *les représentants de la société civile et des groupements professionnels participent au déroulement des travaux de ces commissions* [note : non permanentes]. À l'article 78, valable aussi pour les régions, la composition des commissions spéciales comprend des membres du conseil, des agents de son administration, des représentants de la société civile. Ainsi, et finalement, qui participera dans quelle forme de commission ? La réponse reste ouverte, sauf si les périmètres des *questions déterminées* (art. 308) et du *suivi du fonctionnement des services publics* (art. 78) sont clairement délimités et sans superposition.

- Enfin, les articles 308 et 310, sur la même thématique concernant la constitution des commissions régionales (308) et leur fonctionnement (310) proposent deux rédactions pour un même domaine, qui n'ont pas les mêmes conséquences quant à la place de la démocratie participative dans les commissions : (i) participer (308) ou être inviter à donner un avis s'il est

jugé utile (310) sont deux modalités qui n'ont pas le même poids ; (ii) les cercles des intervenants possibles ne sont pas les mêmes, représentants de la société civile et groupements professionnels (308), agents de l'Etat, des établissements publics, des entreprises publiques, habitants et composantes de la société civile (310).

2.2 Premier bilan provisoire

Quel premier bilan provisoire peut-on retenir de cet état des lieux de la démocratie participative au niveau local selon le CCL ? Le questionnement démocratique repose sur une grille de lecture formée de séquences institutionnelles et opérationnelles incontournables, dans l'ordre : QUI sont les intervenants de la démocratie participative ; POURQUOI, c'est-à-dire quelles politiques publiques et quels services publics locaux peuvent faire l'objet du débat démocratique ; COMMENT, quelles formes peut prendre l'exercice démocratique ? Le Tableau 3 montre que les contenus de la démocratie participative sont variés dans les trois grandes questions : Qui, Pourquoi, Comment. À ces fondamentaux, s'ajoutent les modalités de l'exercice démocratique, au nombre de cinq qui seront abordés ensuite.

Tableau 3 Contenu de l'exercice de la démocratie participative

<p>QUI</p>	<p>Le CCL est sélectif : il énumère les catégories d'intervenants, mais les intervenants ne sont pas tous mentionnés selon les objets en discussion. Ainsi, le CCL énumère :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les habitants (art. 29, 30, 31, 35, 119, 165, 212, 216, 230, 310 CCL) ; - les électeurs (art. 31, 216, 311) ; - les utilisateurs (art. 78) ; - toute personne ayant intérêt (art. 165) ; - la société civile (art. 29, 30), composantes de la société civile (art. 78, 165, 212, 310) ou encore les organismes de la société civile (art. 119), les représentants de la société civile (art. 308) ; - les groupements professionnels (art. 308).
<p>QUOI</p>	<p>Les objets soumis aux diverses formes de l'exercice démocratique peuvent être répartis en trois catégories : (i) la première utilise des termes généraux ; (ii) la deuxième est une énumération précise des objets soumis à proposition ; (iii) la troisième, plus complexe, relève de l'aménagement, du développement et de l'urbanisme.</p> <p><i>(i) Termes généraux</i> : les affaires locales (art. 30, 216 CCL) ; les services publics (art. 78) ; la préparation du budget (art. 130), des recettes ou dépenses particulières (art. 165), les programmes d'investissements et les programmes d'équipement municipaux (art. 238) ; de même pour les arrondissements (art. 230).</p> <p><i>(ii) énumération précise</i> : (art. 35 CCL) révision des redevances locales, conclusion des contrats de coopération et de partenariat, participation à la création d'entreprises publiques, conclusion des conventions de coopération avec les autorités centrales, habilitation d'une autre collectivité locale à exercer des attributions relevant de sa propre compétence ou l'acceptation de se charger d'attributions relevant d'une autre collectivité locale, gestion des biens publics, arrêtés réglementaires des conseils locaux, conventions de partenariat et de coopération étrangères, financement des associations, gestion des dons ;</p> <p>Art. 230 CCL : l'établissement, l'aménagement et la gestion des équipements collectifs de proximité relatifs à la culture, au sport, aux affaires sociales et économiques qui concernent exclusivement les habitants de l'arrondissement ; les programmes annuels relatifs à la propreté, à la préservation de l'environnement dans le périmètre de l'arrondissement, le suivi de leur exécution.</p> <p><i>(iii) Aménagement, développement et urbanisme</i> : programmes de développement et d'aménagement du territoire (art. 29, 31 ; 296 et 297 pour les régions ; plan de développement local (art. 105) ; plan d'aménagement du territoire (art. 119) ; plan d'urbanisme (art. 119, 239) ; les programmes de rénovation urbaine et les opérations d'urbanisme des arrondissements (art. 230).</p>

COMMENT	<ul style="list-style-type: none"> • Participation effective à l'élaboration des programmes de développement et d'aménagement du territoire. Résultat : suivi de l'exécution (art. 29). • Demandes, avis, questionnement, observations (art. 30, 78, 165), propositions (art. 35), demande écrite d'éclaircissement (art. 165), interventions (216), suggestions (230). Résultat : registres des réponses apportées (art. 30), clarification par le conseil lors de rencontres publiques (art. 35), inscription des demandes d'éclaircissement dans un registre numéroté et réponse dans le délai d'un mois (art. 165) ; registre des suggestions en format papier et électronique. • Sondage d'opinion (art. 78) • Demande de réunion du conseil municipal (art. 216), du conseil régional (art. 311) • Référendum (art. 31). Résultat obligatoire sous condition (art. 33). • Participation à une commission chargée du suivi du fonctionnement des services publics. Résultats consignés dans un rapport (art. 78). • Méthode participative (art. 105, 119, 130, 212, 238, 239, 296, 297, 308, 310). Résultat en suspens : un décret gouvernemental, pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales, doit fixer un régime type des procédés de la démocratie participative (art. 29).
----------------	---

Source : l'auteur sur la base du Tableau 2

- Les intervenants constituent divers groupes sélectifs selon les articles du CCL considérés. Faut-il comprendre que ces groupes sont exclusifs ? Lorsque le CCL mentionne, par exemple, les utilisateurs (art. 78) faut-il comprendre que seuls ces derniers seraient concernés par le sondage d'opinion à l'exclusion des habitants ou des électeurs/trices ? Les cercles des personnes interpellées - habitants (art. 29, 30, 31, 35, 119, 165, 212, 216, 230, 310 CCL) ; les électeurs (art. 31, 311) ; toute personne ayant intérêt (art. 165) – n'étant pas les mêmes, la CL tient-elle un registre pour chaque groupe ? La qualité de « toute personne ayant intérêt » est-elle limitée aux résidents de la CL ou bien des personnes extérieures à dite CL ? Dans la négative, la distinction entre « habitants de la CL » et « toute personne ayant intérêt » est-elle pertinente, le premier terme recouvrant le second ? Dans l'affirmative, comment s'appliqueraient le dispositif du registre, du délai de réponse et de la saisine le cas échéant ? L'usage de distinctions telles que *composantes* (art. 78, 165, 212, 310) ou *organismes* (119) ou encore *les représentants* (78, 308) de la société civile plutôt que simplement *société civile* (art. 29, 30) fait-il sens ? On remarquera que seuls les articles 78 et 308 personnalisent la représentation de la société civile dans le processus démocratique.

Notons également l'extension donnée au périmètre des habitants par le décret 2019-401 définissant en son article 2 les "*habitants : les personnes qui résident effectivement dans les limites territoriales de la CL concernée ou celles dont le lieu de travail ou l'activité économique s'y trouve*" [nous soulignons].

- Les objets des interventions sont également limités par leur description, plus ou moins il est vrai, si celle-ci laisse le champ ouvert à interprétations. Soit l'exemple suivant. À l'article 78, la CL peut sonder les utilisateurs d'un service public moyennant un formulaire : on a donc un document écrit qui peut n'être adressé qu'aux seuls utilisateurs/trices, donc ignorer les habitant(e)s ou les électeurs/trices non utilisateurs/trices. Mais selon l'article 35 CCL la liste des thèmes pouvant faire l'objet de proposition des habitants est suffisamment large pour comprendre un service public visé par l'art. 78. Ainsi, selon l'article 165, un habitant pourrait demander un éclaircissement sur des recettes ou dépenses particulières, ou, en vertu de l'article 216 intervenir sur les « affaires locales » lors de la réunion préliminaire, ce qui inclut celles concernant un service tel que visé par l'art. 78 et ainsi contourner les dispositions restrictives de cet article !

- Enfin, s'agissant des réponses apportées au *comment*, le CCL reste assez vague, à l'exception des articles concernant le referendum. Le CCL mentionne un *suivi de l'exécution* des programmes de développement et d'aménagement du territoire (art. 29), et un suivi du fonctionnement des services publics (art. 78) dans ce dernier cas *sans ingérence dans leur gestion*. Aux articles 30 et 230, les réponses apportées au questionnement, respectivement aux suggestions, des habitants sont consignées dans un registre : y a-t-il une suite effective en termes de gestion ? À l'article 78, l'activité de la commission spéciale fait l'objet d'un *rapport* au conseil ; tandis que s'il y a sondage, les résultats sont *publiés* par tout moyen disponible. Rapports également des commissions selon l'art. 212.

- Chaque demande (art. 165) ou suggestion (art. 230) est inscrite dans un registre. Rien n'est dit des réponses sinon qu'elles doivent être données dans le délai d'un mois. Nombre d'articles décrivent simplement le procédé : questions, propositions, suggestions, demandes, avis, questionnements. Cela reste assez vague et, on l'aura compris par ces exemples, les réponses sont pour l'essentiel du niveau bureaucratique et administratif (rapport, procès-verbaux, publications) sans engagement obligé au niveau opérationnel – comme exprimé explicitement à l'art. 78 *sans ingérence dans la gestion*. On comprend la logique qui consiste à dire qu'il ne doit pas y avoir d'ingérence dans la gestion car c'est le conseil qui décide et l'exécutif (le président) qui gère - donc pas le citoyen directement. Ce qui manque toutefois, c'est la description de la suite (positive ou non) donnée par l'exécutif aux observations/demandes d'éclaircissement des citoyens et l'obligation de publicité à donner à cette suite.

- Dans les modalités de mise en œuvre (le COMMENT), se posent des problèmes très concrets de temporalité (de calendrier). Prenons un exemple, tiré des articles 30 et 216 CCL, tous deux concernant les *affaires locales* :

(i) À l'article 30 (valant pour toutes les CL), les avis et questionnements des habitants et de la société civile ainsi que les réponses apportées sont consignées obligatoirement dans un registre spécial ; un résumé des observations et des suites qui leurs sont données est présenté à l'ouverture de chaque séance du conseil de la CL. Cette disposition du code ne contient aucun délai, mais on peut déduire qu'il ne dépasse pas trois mois puisque le conseil tient obligatoirement une session tous les trois mois (art. 216, 7^{ème} alinéa).

(ii) Les projets des arrêtés réglementaires soumis à l'examen des conseils sont publiés quinze jours au moins avant la tenue de la séance de délibération.

(iii) À l'article 216 (valant pour les seules communes), une réunion préliminaire présidée par le président de la commune ou l'un de ses adjoints se tient au moins un mois avant la tenue d'une session ordinaire du conseil municipal (CM). Les habitants de la commune sont invités à cette réunion pour écouter leurs interventions concernant les affaires locales et leur présenter les programmes municipaux.

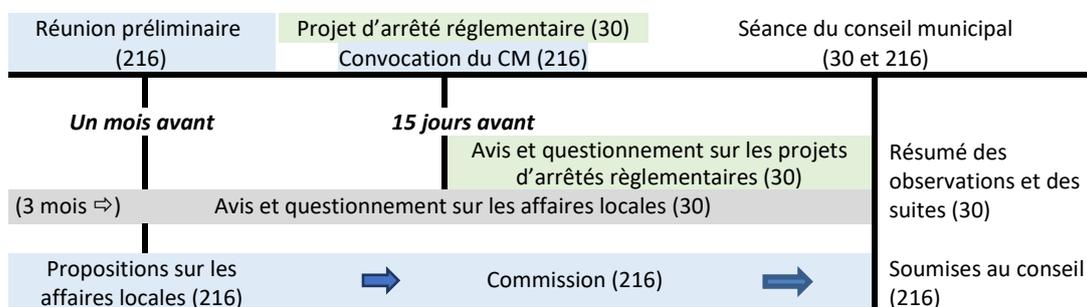
(iv) Les propositions soumises à la réunion préliminaire sont étudiées par les commissions, selon leurs domaines de compétence, et doivent être soumises au conseil municipal lors de sa prochaine session ordinaire.

L'article 30 ne prévoit pas de délai pour les interventions des habitants sur les affaires locales : elles peuvent se faire en tout temps ; elles peuvent l'être hors des "réunions préliminaires" (mentionnées à l'article 216 seulement), donc certainement par écrit et sont enregistrées. Si elles portent sur des arrêtés réglementaires, la fenêtre temporelle est réduite puisque les habitants n'en sont informés que dans les quinze jours précédant les délibérations. En contraste, l'article 216 mentionne *les propositions soumises à la réunion préliminaire* :

l'oralité des interventions semble la règle ; elles sont faites séance tenante durant la réunion ; elles ne peuvent provenir que des habitants puisque le même alinéa mentionne qu'elles sont ensuite étudiées par les commissions et soumises au conseil municipal lors de sa prochaine session.

Mais à l'article 216, la réunion préliminaire intervient au moins un mois avant la session du conseil municipal. La présentation porte-t-elle sur tous les objets soumis à la prochaine session, puisque, selon le 8^{ème} alinéa du même article, la convocation mentionne obligatoirement les questions inscrites à l'ordre du jour. Ou une partie seulement puisque la convocation est adressée quinze jours au moins avant la date de la réunion. Est-ce dire que des objets pourraient être ajoutés dans l'intervalle (entre le mois et les quinze jours) sans avoir été présentés à la réunion préliminaire ?

Ces décalages temporels posent évidemment la question de l'opportunité de recourir à un dispositif plutôt qu'à l'autre. Le schéma ci-dessous tente d'illustrer cette question de temporalité :



Ces observations et constatations ont été faites sous réserves de compléments à venir qui pourraient mieux circonscrire le sens et la portée des articles référés. En effet, les articles 29 et 30 CCL prévoient que des précisions doivent être apportées par des décrets gouvernementaux pris sur avis du Haut Conseil des Collectivités Locales et, pour le second aussi sur avis de la Haute Cour Administrative.⁹

2.3 Les modalités d'exercice de la démocratie locale

Ces décrets devraient également préciser les modalités d'exercice de la démocratie locale. La grammaire de lecture est généralement fondée sur une succession de règles législatives qui fondent une séquence en cinq étapes : (A) quand l'intervention démocratique débute-t-elle, quel est le moment déclencheur ; (B) qui ou combien d'intervenants doivent initier le débat, (C) dans quel délai, selon quelle durée, (D) quel est le délai de réponse, (E) quel est le suivi ? Si le CCL fixe de manière assez claire le moment déclencheur (colonne A du tableau 4), beaucoup de précisions manquent encore pour combler les vides opérationnels comme le montrent les cellules laissées blanches dans le Tableau 4.

La colonne B du Tableau 4 mentionne qui initie le débat et/ou combien d'intervenants doivent prendre cette initiative. Quatre cas de figure se présentent :

- Dans un premier cas, qui ne pose pas de difficulté opérationnelle, l'intervenant devant initier le débat démocratique est identifié et personnalisé par sa fonction : le président de la

⁹ Traduit dans l'intervalle en langue française, le Décret gouvernemental no 2019-401 du 6 mai 2019, fixant les conditions et procédures de la mise en œuvre de mécanismes de démocratie participative au sens de l'article 30 du CCL, donne des précisions utiles dans le périmètre de nos observations, sans toutefois répondre à toutes les questions soulevées. La pratique sans doute affiner par la suite la démarche démocratique.

collectivité directement (art. 31, 33, 216 CCL) ou indirectement (art. 130, touché par l'art. 257 sur les attributions du président en matière budgétaire), ou bien encore le président d'une commission (art. 212, 310).

- Dans le deuxième cas, la responsabilité initiale est celle du conseil (art. 29, 31, 33, 35, 105). Mais alors qui prend l'initiative au sein du conseil : le président de commune, qui est aussi président du conseil (art. 203), ou bien un conseiller élu ? Les articles 31 et 35 sont précis, puisqu'il fixe la proportion des conseillers élus pouvant initier une intervention.

- La troisième situation est diffuse : c'est "la collectivité" (art. 30, 78, 119, 130) ou "la région" (art. 296 et 297). Dans ce cas, la même question se pose : qui est l'initiant, le président de la collectivité, ou bien le conseil, voire le bureau municipal (art. 269) ?

- Enfin, un quatrième cas se présente lorsque la société civile ou les habitants deviennent les acteurs qui initient la démarche participative (art. 30, 31 et 165). Seul l'article 31 relatif au référendum ajoute une règle précise d'intervention, en fixant un pourcentage des électeur/trices. Comment habitants, électeurs ou "société civile" (dans cette éventualité, qui la personnalise ?) s'organiseront-ils ? Une interrogation se pose inévitablement dans cette circonstance – interrogation qui est propre à tout système de démocratie participative et pas uniquement en Tunisie. Quel est le regard social, ou politique, des élus, sur le questionnement citoyen ? Est-il considéré avec défiance, comme une forme plus ou moins acceptable de critique de l'action (ou de l'inaction) des élus locaux, ou d'un défaut de gouvernance ? Ou bien l'intervention est-elle regardée positivement, comme une contribution au débat politique locale, une ouverture au dialogue et l'innovation ?

Tableau 4 Les modalités opérationnelles d'exercice de la démocratie locale

(A) Quand l'intervention démocratique peut-elle débiter ? Quel est le moment déclencheur ? (B) Qui ou combien d'intervenants doivent initier le débat ?

(C) Dans quel délai, selon quelle durée ? (D) Quel est le délai de réponse ? (E) Quel est le suivi ?

Article	A	B	C	D	E
29	Préalablement	Le conseil	Au cours des différentes étapes		Participation effective ... lors du suivi de leur exécution
30	Sur demande	La collectivité La société civile et les habitants		À l'ouverture de chaque séance du conseil	Présentation à chaque séance du conseil de la suite donnée
31	« Sur les programmes de développement et d'aménagement du territoire » (Voir art. 105, 109, 238, 239, 296, 297)	[Référendum] • Initiative du président • 2/3 du conseil • 1/10 ^{ème} des électeurs (+ 2/3 du conseil)			Résultat obligatoire (art. 33) mais avec un quorum de participation d'au moins 1/3 des électeurs
35	Décision de la ... Sur demande motivée de ...	• ... Majorité des membres du conseil • ... 5% au moins des inscrits au registre électoral	30 jours à partir du dépôt de la demande.		
78	Sur demande	La collectivité			Les résultats du sondage sont publiés
105	Lors de la préparation du plan de développement local (voir aussi l'art. 296)	Le conseil (par l'art. 106)			
119	Lors de l'élaboration des plans d'aménagement du territoire et de l'urbanisme (voir aussi les art. 239 et 297)	La collectivité			Participation effective pour assurer le suivi de leur exécution
130	Lors de la préparation du budget	La collectivité (Voir aussi l'art. 257 sur les attributions du président)			
165	Sur demande	La société civile et les habitants		Réponse du conseil dans le délai d'un mois	

Article	A	B	C	D	E
Dispositions spécifiques aux communes					
212	Sur convocation	Le président d'une commission			
216	Invitation un mois au moins avant la tenue d'une session du conseil	Le président ou ses adjoints présentent, Les habitants sont invités	Un mois Pendant la réunion	Prochaine session ordinaire du conseil	
230	Le conseil d'arrondissement émet des avis et propositions sur... (suit une liste)	Exclusivement les habitants de l'arrondissement			
238	Lors de l'élaboration des programmes d'investissement et d'équipement	Le conseil			
239	Lors de la préparation des plans d'urbanisme	Le conseil			
Dispositions spécifiques aux régions					
296	Lors de l'instauration des plans pour promouvoir le développement de la région	La région			
297	Lors de l'instauration des plans de l'aménagement du territoire de la région	La région			
310	Sur convocation	Le président d'une commission			

Source : l'auteur sur la base de la Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales, JORT, no 39, 15 mai 2018, pages 1651 à 1716.

Les programmes de développement et d'aménagement du territoire

Selon l'art. 29 CCL, les programmes de développement et d'aménagement du territoire sont obligatoirement élaborés en observant les procédés de la démocratie participative [qui restent à fixer par décret gouvernemental – voir supra]. En termes de temporalité, le CCL place cette concertation à l'occasion de l'élaboration des programmes de développement et d'aménagement du territoire, donc avant leur finalisation. À l'article 31, le référendum, quels qu'en soient les initiateurs (président de la CL, 2/3 du conseil, 1/10ème des électeurs) porte sur les programmes de développement et d'aménagement du territoire : ceux-ci étant établis, on se place après. Cette situation semble, à première vue, contradictoire : les habitants et la société civile participent à l'élaboration des programmes (art. 29), tandis que les électeurs auraient ou pourraient avoir - puisque le référendum est possible sur initiative ou demande - le dernier mot par référendum (art. 31). Faut-il comprendre par-là que les programmes une fois élaborés pourraient ne pas convenir et devraient être soit confirmés soit infirmés donc sans qu'il soit possible d'en modifier le contenu (art. 33) ?

Le doublement du processus démocratique trouve-t-il une première explication dans les contraintes juridiques auxquelles ces programmes sont soumis ? Les espoirs placés dans l'élaboration des programmes, donc avant, peuvent ne pas être remplis dans les plans finalement retenus et décidés, donc après, en raison de nombreuses contraintes, toutes énumérées par ailleurs dans le CCL. Ainsi, il faut bien évidemment respecter la législation centrale (art. 118), mais aussi prendre en considération (art. 106) : les exigences du développement durable, l'encouragement des jeunes à créer des projets, l'égalité entre les personnes et l'égalité des chances entre les sexes, la promotion de l'emploi, le soutien des personnes porteuses d'handicaps, la lutte contre la pauvreté, l'équilibre entre les zones de la collectivité locale. Il faut encore tenir compte de l'esthétique urbaine et de la spécificité architecturale des zones concernées (art. 114) ; respecter l'ordre hiérarchique et le principe d'harmonie (art. 116 CCL) ; tenir compte de l'importance environnementale ou d'un caractère sensible (art. 117) ; respecter les principes du développement durable (art. 119). Toutes ces dispositions introduisent des contraintes considérables qu'il faut expliquer et prendre en compte dans le débat démocratique. Les acteurs ne sont pas libres de tous choix : leurs espaces de décision sont bornés par d'autres dispositifs juridiques.

Des problèmes additionnels doivent être affrontés et résolus : d'une part le périmètre des programmes et des plans ne sont pas les mêmes : d'autre part, se posent des questions de coordination entre collectivités locales. Bien qu'ils surviennent plutôt au niveau opérationnel, ces problèmes compliquent l'exercice et la participation démocratiques.

Quelle différence faut-il faire entre *développement, aménagement du territoire et urbanisme*, qu'il s'agisse de programmes ou de plans ? Du point de vue opérationnel, la pratique montre que les trois périmètres d'intervention ne coïncident pas forcément. Ainsi les domaines des plans de développement locaux énumérés à l'article 106 CCL [*l'encouragement des jeunes à créer des projets, l'égalité entre les personnes et l'égalité des chances entre les sexes, la promotion de l'emploi, le soutien des personnes porteuses d'handicaps, la lutte contre la pauvreté*] ne vont pas obligatoirement de paire avec l'aménagement du territoire ou les plans d'urbanisme. L'amalgame fait en les trois entraîne des complications. Les termes utilisés dans le CCL sont juxtaposés ou couplés différemment : développement et aménagement du territoire (art. 29, 115) ; plan de développement local (art. 105) ; développement de l'économie locale (art. 243) ; développement de la région (art. 296) ; aménagement, urbanisme et de développement durable (art. 120, 124, 125) ; et encore aménagement du territoire et urbanisme (art. 113, 114, 239) ; aménagement et urbanisme (art. 116) ; aménagement du territoire, aménagement des espaces sensibles (art. 117) ; opérations

d'urbanisme qui concernent le territoire de l'arrondissement, les programmes de rénovations urbaines (art. 230) ; l'aménagement du territoire (art. 297).

Les articles du CCL énumérés ci-dessus sont essentiellement techniques dans le sens qu'ils décrivent des contenus de programmes et de plans. Les procédés de la méthode participative dans l'élaboration et le suivi des plans et programmes sont mentionnés dans les articles 29, 105, 239, 296 et 297. L'article 119 prescrit aussi la *méthode participative et les procédés participatifs pour l'élaboration des projets de ces plans* – « ces plans » étant ceux énumérés dans les articles 113 à 118 CCL (aménagement du territoire, urbanisme et développement).

La seconde difficulté est celle de la coordination entre collectivités locales, faisant que les procédés participatifs prévus à l'échelle d'une collectivité se heurtent à une évidence : l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain ne peuvent être limités à un seul espace territorial local.¹⁰ Les articles 113 à 116 CCL confirment cette évidence : coordination entre les CL et l'autorité centrale (113), entre les communes (114), entre les régions et les districts (115). Et à l'article 116 : *Les différents plans d'aménagement et d'urbanisme sont intégrés dans un ordre hiérarchique basé sur le principe d'harmonie et conformément à la législation et la réglementation relative à l'aménagement du territoire et l'urbanisme*. Mais comment faire en pratique, puisque l'article 11 CCL interdit toute tutelle entre collectivités locales, quelle que soit la compétence considérée, et donc notamment en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ? *Il ne résulte nullement de la répartition des compétences* [note : ce qui inclut le développement, l'aménagement du territoire et l'urbanisme] *entre les différentes catégories de collectivités locales* [note : communes, régions et districts, sont des catégories de CL et non des niveaux (art. 3 CCL)] *établie par la loi ou des accords ou des habilitations conclus entre elles l'exercice d'une tutelle quelle qu'en soit la nature, d'une collectivité locale sur une autre*. La législation spécifique à l'aménagement du territoire devrait fixer un ordre hiérarchique primant sur le CCL. Apparaît alors une autre difficulté : selon l'article 65 de la Constitution de 2014, le CCL est une loi organique, tandis que les plans de développement relèvent de la législation ordinaire.

¹⁰ La question de la coordination des programmes et plans de développement, d'aménagement du territoire n'est pas nouvelle, ni propre à la seule question de la démocratie participative. Voir à ce sujet, Dafflon et Gilbert, 2018, op. cit., pages 103-105 et 123-125, ainsi que Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit., encadré 3 pages 31-32.

Résumé exécutif

Le deuxième chapitre analyse le dispositif de la démocratie participative tel que contenu dans le CCL 2018, à savoir huit articles dans sa Section 5 (Livre premier, Chapitre premier : *De la démocratie participative et de la gouvernance ouverte*) et quinze autres articles dispersés dans le code. Le Tableau 2 (page 14) énumère ces articles et pose le questionnement démocratique : « qui peut intervenir, sur quels thèmes, à quelles conditions ? » Force est alors de constater que le dispositif de démocratie participative et de gouvernance ouverte est à la fois sélectif (qui) et limitatif (quoi).

Dès lors, sur la base du Tableau 2 et reprenant les termes précis du CCL dans sa version française, la Section 2.1 examine en détail le périmètre des interventions possibles : qui peut intervenir, sur quel(s) thème(s), et à quelle(s) condition(s). Une attention particulière est accordée à l'exercice du référendum et au rôle des commissions permanentes et spéciales.

La Section 2.2 dresse un premier bilan. Le Tableau 3 (page 22) présente l'état des lieux en forme de grille de lecture, organisée dans la séquence QUI, QUOI, COMMENT. L'analyse montre que de nombreuses questions restent ouvertes et que des précisions doivent encore être apportées, principalement techniques et relatives à l'opérationnalisation du dispositif énoncé et promulgué dans le CCL.

Les décrets, prévus aux articles 29 et 30 CCL, devraient préciser les modalités d'exercice de la démocratie locale.

La grammaire de lecture, présentée dans la section 2.3, est fondée sur une séquence en cinq étapes pouvant servir à l'élaboration des règles législatives:

- (A) quand l'intervention démocratique débute-t-elle, quel est le moment déclencheur ;
- (B) qui ou combien d'intervenants doivent initier le débat ;
- (C) dans quel délai, selon quelle durée ;
- (D) quel est le délai de réponse ;
- (E) quel est le suivi ?

D'une façon générale, et comme le détaille le Tableau 4, page 26, le CCL fixe de manière assez claire le moment déclencheur (colonne A du Tableau 4,) et dans une certaine mesure qui en sont les initiateurs (colonne B) ; le CCL est beaucoup moins précis et plus lacunaire concernant les délais (colonnes C et D) et plus encore concernant le suivi des opérations induites par les interventions relevant de la démocratie locale (colonne E). Beaucoup de précisions manquent encore pour combler les vides opérationnels comme le montrent les cellules laissées blanches dans le Tableau 4.

Chapitre 3

De la démocratie locale dans les communes suisses francophones

Le chapitre précédent portait sur la démocratie participative au niveau local tunisien telle qu'elle est prévue et organisée par le CCL. Des choix sont faits : par exemple, les cercles des intervenants, sélectifs : habitants, électeurs, utilisateurs, représentants de la société civile. Des choix restent à faire comme le montre le Tableau 4, et comme l'annoncent les articles 29 et 30 CCL, pour les décrets gouvernementaux restant à rédiger. Ce deuxième chapitre a utilisé les méthodes d'analyse de l'économie politique et institutionnelle pour faire ressortir les caractéristiques du contenu et des modalités de l'exercice démocratique tunisien, encore incomplet.

Ce troisième chapitre reprend les mêmes thèmes, et la même méthode, pour analyser les institutions et l'exercice démocratiques dans le contexte communal suisse. L'objectif est de permettre la comparaison. Pour les choix qui sont faits dans le modèle tunisien, mettre en parallèle deux dispositifs permet d'en faire ressortir les similitudes ou les différences, donc de susciter le débat, d'amener des précisions définitionnelles et opérationnelles, bref de poser le diagnostic de la pertinence des options prises. Et pour les choix qui restent à faire, l'exposé des mécanismes démocratiques appliqués au niveau local suisse peut, devrait, permettre de saisir les enjeux restés ouverts et d'orienter le débat vers des solutions adéquates, répondant aux spécificités recherchées pour les collectivités locales tunisiennes.

Comme le précédent, ce chapitre est divisé en trois sections selon le même schéma. La première résume le dispositif institutionnel et législatif suisse appliqué au niveau local de manière à cerner l'environnement socio-politique dans lequel les enjeux démocratiques prennent place. La deuxième section s'adresse aux enjeux et pratiques démocratiques dans les communes francophones pour répondre aux mêmes questions du « qui, pourquoi, comment » que celles abordées dans le chapitre tunisien. Suit la description des modalités d'application, dans une troisième section. Le déroulement de la présentation se fait sur les mêmes séquences que celles du chapitre précédent. Cela permet de mettre en parallèle les deux situations, d'en capter les convergences et les divergences pour nourrir la réflexion, susciter le débat et esquisser des réponses au questionnement actuel de la démocratie participative en Tunisie. Les encadrés grisés mettent en évidence les différences entre les deux systèmes, communes suisses et CCL tunisien.

3.1 Les dispositifs institutionnels et législatifs communaux en Suisse

La Suisse est une Confédération de 26 cantons et demi-cantons, eux-mêmes divisés en 2198 communes (année de référence : 2020). Leur nombre par canton varie d'un maximum de 342 communes dans le canton de Berne au minimum de 3 communes dans chacun des cantons de Bâle-Ville et de Glaris. Le pays comptait 8,5 millions d'habitants pour une densité démographique variant entre 1,5 million d'habitants dans le canton de Zurich, le plus peuplé, et seize mille seulement dans le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, le moins peuplé. La population totale de plusieurs petits cantons est inférieure à celle de quelques grandes communes urbaines. Le pays se divise en trois zones géographiques et topographiques : le Jura, le Plateau et les Alpes. 85 % de la population vit dans le Plateau ; mais les spécificités sociodémographiques varient sensiblement entre les trois zones mentionnées avant.

3.1.1 Le dispositif institutionnel

En 2022, tous les cantons, sauf deux, connaissent un régime de démocratie représentative avec les droits d'initiative et de référendum réservés aux citoyen(ne)s. Un canton, Glaris, et un demi-canton, Appenzell-Rhodes Intérieures, connaissent encore un régime de démocratie directe, exercée au moins deux fois par année par l'assemblée des citoyen(ne)s, appelée Landsgemeinde, littéralement « assemblée du pays ».

Au niveau local, la grande partie des communes suisses connaissent le régime de la démocratie directe, à savoir l'assemblée des citoyen(ne)s actif(ve)s résidant dans la commune, réunis périodiquement pour décider des politiques publiques locales, des dépenses (fonctionnement et investissements) et des impôts et taxes, des emprunts (réservés aux seuls investissements), des règlements communaux. L'assemblée est réunie au moins deux fois par année, à l'automne pour décider les budgets de fonctionnement et des investissements, et au printemps pour ratifier les comptes et le bilan.

Les grandes communes et les villes sont généralement soumises au régime de la démocratie représentative : un parlement local dont les membres sont élus aux urnes, pour des durées de mandat de 4 ou 5 ans selon les cantons.

Ces différents régimes sont importants parce qu'ils déterminent en partie les modalités de l'exercice de la démocratie, directe ou par voie d'initiative et de referendum. Dans les quatre cantons francophones (GE, JU, NE, VD) et les trois cantons bilingues (français et allemand : BE, FR et VS), la situation est résumée dans le Tableau 5.

Tableau 5 Le dispositif institutionnel local dans les cantons suisses francophones et bilingues

Canton	Nombre de communes (2020)**	Moyenne d'habitants par commune**	Démocratie directe = assemblée des citoyen(ne)s inscrit(e)s au registre des habitant(e)s / électeur(rice)s	Démocratie représentative = parlementaires locaux élus aux urnes
BE Berne*	342	3025	oui	facultatif
FR Fribourg*	133	2387	oui	obligatoire dans 8 chefs-lieux, facultatif si Hab > 600
GE Genève	45	11087	non	obligatoire
JU Jura	53	1386	oui	facultatif
NE Neuchâtel	31	7515	non	obligatoire
VS Valais*	126	2721	oui	facultatif si Hab > 700
VD Vaud	309	2574	oui si Hab ≤ 1000	obligatoire si Hab > 1000 facultatif si Hab >1000

Source : l'auteur sur la base des lois cantonales en vigueur au début 2022.

* cantons bilingues : Fribourg et Valais, francophone avec une minorité alémanique ; Berne, alémanique avec une minorité francophone.

** source : Office fédéral de la statistique, <https://www.agvchapp.bfs.admin.ch/fr/state/query>

Dans deux cantons, Genève et Neuchâtel, les communes sont politiquement organisées exclusivement sous la forme de parlements locaux, (législatifs) et d'exécutifs, tous deux élus aux urnes. Trois cantons, Berne, Jura et Valais, privilégient le système de démocratie directe, avec l'assemblée des citoyen(ne)s et un exécutif élu aux urnes ; le Valais étant le seul à fixer un seuil minimal (de 700 habitants) à partir duquel les citoyen(ne)s d'une commune pourrait opter pour un parlement local élu aux urnes et abandonner l'assemblée des citoyen(ne)s. Dans le canton de Fribourg, la même règle vaut, mais le seuil est de 600 habitants ; cependant la loi sur l'organisation des communes fixe l'obligation du parlement local élu aux urnes dans huit

chefs-lieux et grandes communes. Le canton de Vaud suit le même principe, mais avec une limite fixée à 1000 habitants.

3.1.2 Le dispositif législatif

Il convient de préciser le dispositif législatif généralement appliqué dans tous les cantons en ce qui concerne les communes (collectivités locales). Dans chaque canton les règles démocratiques sont, en principe, contenues dans deux lois organiques cantonales : l'une concerne l'organisation et le fonctionnement des communes – comme le CCL tunisien - ; l'autre est une loi sur l'exercice des droits politiques – le pendant tunisien étant la loi 2014-14 modifiée par celle de 2017-7 relatives aux élections et référendums.

Les lois sur l'organisation et le fonctionnement des communes (LCo) contiennent, au sens strict, les règles qui régissent les délimitations territoriales des communes, la collaboration intercommunale et les fusions de communes, ainsi que les règles de fonctionnement de l'exécutif, du législatif (assemblée des citoyens ou parlement local) et de l'administration. On y trouve également les règles de procédure des séances du conseil communal, de l'assemblée ou /et du parlement local ainsi que celles relatives à la publicité des séances, la récusation, les processus de vote et de reprise en considération de décisions antérieures, la tenue des procès-verbaux, le maintien de l'ordre, la constitution et le fonctionnement des commissions.

Ces règles sont complétées par des dispositions concernant l'administration (le statut des fonctionnaires, leurs droits et obligations) et la gestion financière. Dans certains cantons, les règles de gestion financière, plus techniques, font l'objet d'une loi distincte plutôt que d'un chapitre dans la loi d'organisation. C'est le cas du canton de Fribourg, auquel nous nous référerons comme exemple par la suite.

En comparaison du CCL tunisien, les lois cantonales d'organisation des communes ne contiennent pas de critères ni des règles de répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement. La répartition des compétences se fait dans les lois spécifiques (enseignement, environnement, aménagement du territoire, santé, affaires sociales, etc.). Elles ne contiennent pas non plus de règles relatives à la fiscalité et à la répartition des ressources fiscales, y compris la péréquation. Ces dispositions figurent dans des lois spécifiques : lois cantonales sur les impôts et la fiscalité, lois cantonales sur la péréquation et les subventions.

Dans le domaine des impôts, les communes doivent respecter et appliquer les règles du droit cantonal. Leur autonomie fiscale se limite à fixer les coefficients annuels d'impôts (en pourcent de l'impôt cantonal), le plus souvent sous contrainte de l'équilibre du budget de fonctionnement.

Les lois cantonales sur l'exercice des droits politiques (LEDP) fixent les modalités d'élection des autorités communales, exécutifs et parlements locaux, ainsi que des règles supplétives à celles de la loi sur l'organisation des communes, notamment en ce qui concerne les droits d'initiative et de référendum au niveau local ainsi que l'échéancier et le suivi. La distribution des règles de droit est en général la suivante : la loi cantonale d'organisation des communes fixe les critères et le périmètre financier du droit d'initiative et du droit de référendum, tandis que la loi sur l'exercice des droits politiques en fixe les modalités, les procédures, les échéances et les voies de droit.

3.2 Pratique de la démocratie locale dans un canton francophone

Pour illustrer notre propos et afin de donner une image concrète de la démocratie locale, notre choix s'est porté sur les communes du canton de Fribourg – celui dans lequel l'auteur de cette note habite.¹¹ Le canton de Fribourg comptait 325'318 habitant(e)s en fin 2020 ; 37'953 habitants dans la plus grande commune, la ville de Fribourg, chef-lieu du canton, contre 75 habitants à Villarsel-sur-Marly, la plus petite commune selon ce critère. Il y a en moyenne 2387 habitants par commune. Le canton est divisé en 7 districts administratifs (services déconcentrés de l'Etat cantonal), et 133 communes.

Les références législatives confortant la démocratie participative locale sont¹² :

- La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo) ;
- La loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)
- La loi du 23 mars 2018 sur les finances communales (LFCo)¹³.

3.2.1 L'organisation institutionnelle de la commune

Selon la LCo (art. 6), *les organes de la commune sont : a) le corps électoral ; b) l'assemblée communale ou le conseil général* ["parlement local", le législatif, en remplacement de l'assemblée communale]; *c) le conseil communal* [l'exécutif].

Le corps électoral est composé de l'ensemble des *citoyen(ne)s actif(ve)s qui ont leur domicile politique dans la commune*. Il est de première importance de définir et de préciser quelles sont les personnes appartenant au cercle des *citoyens actifs*. La précision est donnée à l'article 2a LEDP relative à l'exercice des droits politiques (citoyenneté active) en matière communale : « *Ont le droit de voter et d'élire en matière communale, s'ils sont âgés de 18 ans révolus: a) les Suisses et Suissesses domiciliés dans la commune; b) les étrangers et étrangères domiciliés dans la commune qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C). La commune procède à l'enregistrement dans le registre électoral. En cas de doute sur la qualité de citoyenneté active, l'étranger ou l'étrangère, dont la qualité est en question, est tenu-e de collaborer à l'établissement des faits justifiant l'octroi de cette qualité.* » Cette définition du cercle des ayants-droits est de première importance puisqu'elle qualifie QUI peut intervenir dans les affaires communales en utilisant les outils démocratiques détaillés par la suite dans ce texte.

Comparée au CCL tunisien, qui accepte de multiples intervenants, mais sur des thématiques à chaque fois ciblées (Tableau 3 page 22), la définition "suisse" donnée ci-dessus précise de manière univoque le cercle des intervenants limité aux citoyen(ne)s actif/ves inscrit(e)s au registre électoral. Par la suite, il n'est plus besoin alors de préciser les variantes « QUI peut intervenir », le cercle des intervenants étant toujours le même.

¹¹ L'auteur de cette note a été le Directeur du département des affaires locales au ministère de l'Intérieur, de 1977 à 1990, et membre d'un exécutif communal de 1991 à 1995, puis durant quinze ans président de la commission financière communale chargée des analyses des budgets, des comptes et des investissements. Nommé dès 1990 professeur à plein temps à l'université de Fribourg, l'auteur est resté en contact étroit avec les affaires locales en Suisse, tant au travers de l'enseignement et de la recherche universitaires qu'au travers de divers mandats, tant à la Confédération que dans plusieurs cantons, portant notamment sur la fiscalité, les règles budgétaires, l'emprunt et la gestion de la dette, les fusions de communes, la péréquation et les politiques environnementales.

¹² Toutes les données légales sont celles appliquées au 1^{er} janvier 2022. Ces lois sont accessibles en source ouverte sous [www. https://bdlf.fr.ch/app/fr/systematic/texts_of_law](https://bdlf.fr.ch/app/fr/systematic/texts_of_law). Par la suite, dans le texte, les acronymes LCo, LFCo et LEDP se réfèrent au dispositif législatif du canton de Fribourg sans autre précision. Pour d'autres cantons, on utilise l'abréviation, par exemple LCo-VS pour la loi d'organisation des communes dans le canton du Valais.

¹³ Avant la loi de 2018, les dispositions financières formaient un chapitre de la LCo 1980.

Les communes ont un *exécutif*, élu aux urnes selon le mode de scrutin majoritaire (art. 83 LEDP). Le mode de scrutin proportionnel est possible si la demande en est faite par écrit au plus tard le vendredi de la septième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 12 heures, aux conditions fixées par la LEDP.

Dans les communes qui ont un conseil général (*parlement local*), l'élection se fait selon le mode de scrutin proportionnel (art. 61 LEDP).

Les élections en vue du renouvellement intégral des conseils communaux (exécutifs) et des conseils généraux (législatifs) ont lieu tous les cinq ans, au premier trimestre (art. 47 LEDP). Précisons que les élections se font sur double liste, séparant exécutif et législatif.

À la différence du CCL tunisien (art. 203 CCL pour les communes, 299 CCL pour les régions), ce n'est pas, dans les communes suisses francophones, le parlement local (le législatif) qui élit en son sein l'exécutif, ce sont les électeurs (-trices) directement. Si un candidat est élu sur les deux listes, il doit choisir car le cumul des deux fonctions est interdit.

Enfin, seules les grandes communes connaissent la professionnalisation (totale ou à temps partiel) des membres ou d'une partie des membres de l'exécutif. Dans les autres communes et pour tous les parlements cantonaux et locaux, les élus exercent un mandat dit « de milice », c'est-à-dire à côté (et en plus) de leurs activités professionnelles. Les élus de milice ne sont pas rémunérés ; au mieux ils reçoivent des indemnités pour le temps consacré aux affaires communales, indemnités fixées dans un règlement communal soumis au vote de l'assemblée ou du parlement local.

Cette approche est à comparer aux dispositions de l'article 6 CCL tunisien, assez proche dans l'esprit : élus de milice, dans les communes suisses ; exerçant leur fonction à titre bénévole dans les CL tunisiennes.

Mais le CCL est plus précis sur les débours possibles. Seul l'exécutif est payé : le président de la CL reçoit une rémunération, tandis que le vice-président et les adjoints du président reçoivent des indemnités au titre de remboursement des frais.

Dans le cas suisse, l'autorité communale décide les montants.¹⁴ Dans le cas tunisien, ils sont fixés par décret gouvernemental sur avis de la Haute Cour administrative et du Haut Conseil des collectivités locales.

3.2.2 Le dispositif de la démocratie locale

La description du dispositif de la démocratie locale dans le Tableau 6 reprend la démarche méthodologique du chapitre précédent. Toutefois il est nécessaire de réorganiser la présentation pour tenir compte de la double situation institutionnelle présentée dans le Tableau 5 supra mettant en parallèle dans cinq cantons une assemblée communale des citoyen(ne)s actifs/ves dans certaines communes et un parlement local élu aux urnes dans les autres. Les dénominations variant d'un canton à l'autre, nous utilisons les termes suivants : l'exécutif de la commune, l'assemblée communale (AC), et le parlement local (PL). Le Tableau 5 contient la référence donnée entre (...) des articles de loi. Afin d'éviter toute confusion, le dispositif légal est reporté de la loi dans le tableau 6 en mode "copié-collé".

¹⁴ Il peut paraître surprenant, à première vue, qu'un parlement local puisse lui-même décider des rémunérations, des indemnités et remboursement des frais qu'il entend s'octroyer : décideurs et bénéficiaires sont les mêmes. Toutefois, les décisions sont cadrées et les exagérations sont rares : ces défraiements doivent être fixés dans un règlement communal ; s'il s'agit de dépenses nouvelles ou d'augmentations significatives des montants réglementés, celles-ci peuvent faire l'objet du référendum facultatif (pour le canton de Fribourg, par exemple, art. 52 LCo et 69 LFCo).

Quelles constatations peuvent-elles être faites dans l'analyse du Tableau 6 en comparaison à la situation tunisienne ? Quatre différences, détaillées ci-après, retiennent l'attention : le cercle des intervenants, les possibilités d'intervention, l'initiative et le référendum.

[1] La première divergence concerne le cercle des intervenants : il n'y a pas de catégorisation, comme dans le CCL, entre habitants, électeurs, utilisateurs, personnes intéressées (Tableau 3).

Dans le canton suisse francophone servant de référence, ce sont les *citoyens actifs*, une dénomination qui inclut les résidents suisses et étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement, de plus de 18 ans. Tous sont éligibles à l'exécutif communal, ou le cas échéant au parlement local ; tous peuvent participer à l'assemblée communale là où elle existe. L'énumération n'est pas sélective ; elle simplifie le cercle des personnes concernées – d'autant que les mêmes sont concernées par les élections et votations aux niveaux cantonal et fédéral.

On notera également l'absence de référence à la société civile : ses composantes ou organismes n'interviennent pas directement dans le débat démocratique. Ce n'est pas dire qu'elle est sans influence ; mais elle doit le faire au travers des citoyen(ne)s en assemblée communale ou des conseillers élus dans les parlements locaux. Très concrètement, une société locale sportive ou culturelle, par exemple, n'a aucun moyen d'intervention comme telle. Cependant, les membres individuels desdites sociétés, qui habitent la commune, peuvent évidemment intervenir selon les modalités décrites sous « comment » dans le Tableau 6 en portant à titre personnel les souhaits et propositions de la société à laquelle ils appartiendraient. On peut même constater, en pratique, que de telles interventions sont souvent préparées et, en assemblée, obtiennent le soutien des citoyens partageant les mêmes soucis ou les mêmes besoins – et contactés à l'avance pour participer à l'assemblée et donner leur voix à la démarche.

[2] Les citoyens en assemblée et les élus au parlement ont exactement les mêmes droits, peuvent intervenir sur les mêmes objets et sont soumis aux mêmes procédures et modalités. En ce sens, le traitement juridique du citoyen en assemblée et de l' élu au parlement respecte l'égalité de traitement dans le cadre des organes législatifs communaux.

Cependant, les citoyens actifs dans une commune connaissant le régime parlementaire n'ont pas les mêmes droits que les citoyens sous régime de l'assemblée communale : ils ne peuvent pas intervenir directement, mais doivent le faire soit (i) au travers d'un élu qui serait leur porte-parole, soit (ii) en usant du droit d'initiative ; (iii) ou du référendum. Par comparaison, le CCL tunisien est plus ouvert (art. 30, 35, 165 CCL), permettant des interventions directes.

[3] Dans le CCL, il n'existe pas de « droit d'initiative » au sens juridique de ce terme ; les formes de demandes, avis, questionnement, observations (art. 30 CCL), propositions (art. 35 CCL), demandes écrites d'éclaircissement (art. 165 CCL) ne pouvant être assimilées à un tel droit au sens juridique du terme.

Cependant, le « droit d'initiative » local suisse n'est pas illimité : dans l'exercice du droit d'initiative selon la LCo-FR, le périmètre des interventions possibles est significativement

réduit par rapport aux possibilités offertes dans le régime de l'assemblée communale. Cela signifie que l'intervention (demande d'éclaircissement, question, proposition) se fait indirectement en abordant un élu, qui portera la question au parlement local. De ce point de vue, le CCL tunisien par les articles 30, 35, 165 CCL offre un champ d'interventions directes plus large.

D'autres cantons prévoient d'autres modalités. Ainsi, dans le canton du Valais, le droit d'initiative n'est pas obligatoire dans les communes ; selon le droit cantonal, elles ont *la faculté d'introduire le droit d'initiative* (art. 59 LCo-VS).

[4] Le référendum rendu possible par l'article 31 CCL tunisien est analogue, mais pas comparable, au référendum facultatif prévu à l'article 52 LCo-FR. Il y a, à notre sens, trois différences significatives détaillées ci-dessous: la demande, le contenu, et le sens donné au référendum.

i) Dans le CCL, le référendum peut être initié par le président de la CL, par 1/3 du conseil municipal, ou par 1/10^{ème} des électeurs sous réserve qu'ils soient suivis alors par 2/3 des membres du conseil.

Dans la LCo-FR, le référendum ne peut être demandé que par les électeurs (plus précisément 1/10^{ème} d'entre eux), partant de l'idée que si le parlement local a approuvé un objet pouvant être soumis à référendum, il n'y a pas lieu de donner aux parlementaires une possibilité de contester par référendum le résultat de leur propre vote en plénum.

Des différences cantonales existent également dans ce domaine. Ainsi dans le canton du Valais, la LCo-VS instaure les référendums obligatoires (art. 68 LCo-VS) et facultatifs (art. 69 LCo-VS). Dans ce dernier cas, *deux cinquièmes du conseil général* [note : le parlement local] *ou un cinquième des électeurs de la commune peuvent demander que les affaires sujettes à référendum soient soumises à la votation populaire* (art. 70 LCo-VS). On voit ainsi que l'argument valant à Fribourg pour ne pas donner au parlement local le droit de référendum n'est pas jugé pertinent dans le canton du Valais.

On notera aussi la différence : il faut 1/10^{ème} des électeurs dans les communes fribourgeoises, et 2/5^{ème} (donc 4/10^{ème}) des électeurs dans les communes du canton du Valais ; toutefois, les communes peuvent par un règlement de portée générale sur leur fonctionnement abaisser cette limite à 1/10^{ème}, comme pour les communes fribourgeoises.

ii) Le CCL limite le périmètre du référendum à des objets précis : les programmes de développement et d'aménagement du territoire (art. 31).

La LCo-FR (art. 52) établit une liste plus large des objets pouvant être soumis à référendum, notamment les dépenses nouvelles¹⁵ (en principe et le plus souvent concernant les investissements) et les coefficients d'impôts. Il n'y a pas d'intervention directe sur les paramètres des politiques publiques comme telles. Autre différence, le référendum facultatif est étendu à deux domaines qui échappent au droit d'initiative, à savoir la fixation du nombre de membres de l'exécutif communal ainsi que les impôts et autres contributions publiques. L'intervention (demande d'éclaircissement, question, proposition) se fait indirectement au travers des lignes budgétaires et des comptes. Le référendum porte sur une dépense nouvelle

¹⁵ Une dépense est nouvelle lorsqu'il existe une liberté d'action relativement importante quant à son montant, au moment de son engagement ou à d'autres circonstances essentielles (art. 3 LFCo). Les articles 25 à 33 LFCo fixent les diverses formes et mesures d'application des crédits d'engagement. Nous n'en faisons pas état dans le cadre de cette étude.

ou une recette (via l'impôt) ; le référendum dans le CCL porte sur des compétences, les programmes de développement et d'aménagement du territoire.

La législation du Valais suit le même principe : la LCo-VS délimite le périmètre du référendum, mais en distinguant entre le référendum obligatoire et le référendum facultatif. Pour le premier on trouve : a) le règlement communal d'organisation ; b) l'introduction du droit d'initiative ; c) les décisions concernant les initiatives rejetées par le conseil général [note : le parlement communal] ; d) le préavis sur la fusion, respectivement le contrat de fusion entre communes, et la scission de communes ; e) la modification du nom et des armoiries de la commune. Les autres décisions sont soumises au référendum facultatif, sous réserve de l'approbation du budget et des comptes (art. 68 et 69 LCo-VS).

iii) Le sens donné au référendum dans le CCL ou dans la LCo diffère. Selon le CCL (art. 29), les programmes de développement et d'aménagement du territoire sont élaborés en observant les procédés de la démocratie participative. Cette participation intervient dans toutes les étapes : élaboration, suivi de l'exécution et évaluation. En toute logique, le référendum devrait intervenir une fois les programmes élaborés, mais avant l'exécution, donc avant l'engagement de crédits et de dépenses pour les mettre en œuvre – mais le CCL ne le précise pas. Dans ce cas, le référendum prend la forme d'une consultation (art. 31 CCL) afin de confirmer les programmes élaborés, tenant compte des difficultés et des contraintes de l'exercice (cf. supra chapitre 2 sur la question), ou afin de remettre l'ouvrage sur le métier si le vote infirme les programmes élaborés (art. 33 dernier alinéa). En ce sens, et par la lecture combinée des divers articles du CCL, ce référendum ne devrait pas être un instrument de contestation : lorsque les règles ne sont pas respectées ou pour prévenir des excès de pouvoir, la voie ouverte est celle du recours (art. 29 dernier alinéa CCL), pas celle du référendum.

Dans la LCo, les motivations sont probablement autres. Le droit d'initiative est envisagé comme une démarche positive. Les citoyens veulent faire avancer ou modifier les choses parce qu'ils considèrent que les politiques publiques proposées par l'exécutif et décidées par le parlement local, ou celles qui sont appliquées mériteraient d'être complétées ou infléchies de leur point de vue, qualitativement ou quantitativement. De son côté, le référendum révèle plutôt un espace de contestation : un groupe de citoyens n'est pas d'accord avec la décision, le fait savoir et souhaite que l'objet de la décision contestée soit soumis au vote populaire. Notons aussi que, parfois, la menace de référendum est articulée durant la discussion, en anticipation de la décision finale dans l'espoir d'influencer les contours de la politique publique locale débattue et finalement votée.

Tableau 6 La démocratie locale dans les cantons suisses francophones: qui, pourquoi, comment ?

Contenu	Assemblée des citoyen(ne)s = démocratie directe	Parlement local (le « Conseil général ») = démocratie représentative
<p>QUI Quelles personnes peuvent intervenir dans le processus démocratique ?</p>	<p>Les citoyen(ne)s actifs résidant sur le territoire communal (art. 16 LCo). Ont le droit de voter et d'élire en matière communale, s'ils sont âgés de 18 ans révolus : a) les Suisses et Suissesses domiciliés dans la commune ; b) les étrangers et étrangères domiciliés dans la commune qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement (art. 2a LEDP).</p>	<p>Obligatoire dans huit communes énumérées : Fribourg, Bulle, Morat, Romont, Estavayer-le-Lac, Châtel-Saint-Denis, Marly et Villars-sur-Glâne (art. 25 LCo). Facultatif dans les communes avec plus de 600 habitants (art. 26 LCo) Le conseil général est élu aux urnes conformément aux dispositions de la loi sur l'exercice des droits politiques. La durée de fonction est de cinq ans. (art. 29 LCo). Toute personne jouissant de l'exercice des droits politiques est éligible au conseil communal [note : exécutif] ou au conseil général [note : parlement local] de la commune où elle a son domicile politique (art.48 al. 3 LEDP). Le nombre de conseiller(ère)s élus au parlement local est fixé par la loi selon le nombre d'habitants : 30 si Hab < 2500 ; 50 si 2500 ≤ Hab < 10'000 et 80 si Hab > 10'000 (art 27).</p>
<p>POUR QUOI Quelles sont les politiques publiques et quels services publics locaux peuvent faire l'objet du débat démocratique ?</p>	<p>1. Selon la loi sur les communes (art. 10a LCo) a) nom et armoirie de la commune ; b) modifications des limites communales, à l'exception des modifications prévues par la législation sur la mensuration officielle ; c) règlements de portée générale ; d) nombre de conseillers communaux ; e) compétences selon la loi sur les finances communales [↓] ; f) association de communes : statut initial ; modifications essentielles ; sortie de la commune de l'association ; et dissolution ; g) surveillance de l'administration ; h) octroi du droit de cité communal d'honneur ; i) unité de gestion (forêts et protection contre les catastrophes naturelles) : statuts, modifications essentielles, sortie de l'unité de gestion ; dissolution.</p> <p>2. Selon la loi sur les finances communales (art. 64 et 67 LFCo) 1 L'assemblée communale adopte le règlement des finances. Elle a en outre les attributions suivantes : ▪ Elle prend acte : a) du plan financier et de ses mises à jour ; c) du rapport de gestion. ▪ Elle décide : b) du budget ; i) des impôts et des autres contributions publiques, à l'exception des émoluments de chancellerie ; la commune fixe les coefficients et taux d'impôts communaux selon ses besoins financiers et conformément à la législation fiscale ; les coefficients et taux votés restent valables jusqu'à leur modification ; lorsque le conseil communal envisage une modification, le projet de modification doit être annoncé dans la convocation de l'assemblée communale ou du conseil général. j) de l'achat, de la vente, de l'échange, de la donation ou du partage d'immeubles, de la constitution de droits réels limités et de toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une acquisition ou d'une aliénation d'immeubles ;</p>	<p>Les attributions du conseil général (parlement local) sont <u>les mêmes</u> que celles de l'assemblée communale (art. 51 bis LCo)</p>

Contenu	Assemblée des citoyen(ne)s = démocratie directe	Parlement local (le « Conseil général ») = démocratie représentative
	<p>k) de la délégation de tâches à un tiers entraînant des dépenses nouvelles ; l) des conventions liant la commune à un tiers et entraînant des dépenses nouvelles ; m) des cautionnements et autres garanties ; n) des prêts et des participations qui ne répondent pas aux conditions usuelles de sécurité et de rendement ; o) de l'acceptation d'une donation avec charge ou d'un legs avec charge ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elle approuve : d) les comptes ; g) les dépassements de crédits dans les cas prévus par la loi, ▪ Elle vote : e) les crédits d'engagement et les crédits additionnels ; f) les crédits supplémentaires qui ne relèvent pas du conseil communal ; h) les dépenses non prévues au budget, à l'exception de celles dont le montant résulte de la loi ou d'une décision judiciaire passée en force. ▪ Divers : p) elle fixe, sous réserve de prescriptions réglementaires, le nombre des membres de la commission financière et procède à leur élection ; q) elle désigne l'organe de révision ; r) elle peut charger la commission financière de faire valoir des prétentions en responsabilité civile contre les membres du conseil communal. 	
<p>COMMENT Quelles formes peut prendre l'exercice démocratique ?</p>	<p>Délibérations Les objets figurant à l'ordre du jour sont présentés à l'assemblée par le conseil communal. Les citoyens actifs présents à l'assemblée peuvent, sur les objets en délibération, faire d'autres propositions (art. 16 LCo).</p>	<p>Il en est de même pour conseillers généraux dans les parlements locaux (art. 42 LCo). Toutefois dans les parlements locaux, une décision ne peut être prise que si la majorité de ses membres sont présents (quorum, art. 44 LCo).</p>
	<p>Propositions Après la liquidation de l'ordre du jour, chaque citoyen actif peut faire des propositions sur d'autres objets relevant de l'assemblée. Celle-là décide, séance tenante ou lors de la prochaine séance, s'il y a lieu de donner suite à ces propositions (art. 17 LCo).</p>	<p>Applicable également aux parlements locaux (art. 51 bis LCo).</p>
	<p>Questions Chaque citoyen actif peut poser au conseil communal des questions sur un objet de son administration. Le conseil communal répond immédiatement ou lors de la prochaine assemblée (art.17 LCo).</p>	<p>Applicable également aux parlements locaux (art. 51 bis LCo).</p>
	<p>Reprise en considération Seul le conseil communal peut proposer à l'assemblée communale de traiter à nouveau un objet qui a donné lieu à une décision de cette assemblée dans les trois ans qui précèdent (art. 20 LCo).</p>	<p>Applicable également aux parlements locaux (art. 51 bis LCo).</p>

Contenu	Assemblée des citoyen(ne)s = démocratie directe	Parlement local (le « Conseil général ») = démocratie représentative
	<p>Délégation de compétence L'assemblée communale peut déléguer au conseil communal la compétence d'arrêter le tarif des contributions publiques autres que les impôts, à condition qu'elle précise le cercle des assujettis ainsi que l'objet, le mode de calcul et le montant maximal de la contribution (art. 67 3ème alinéa LFCo)</p> <p>Les citoyens/nes et étrangers/ères résidant(e)s [voir QUI supra] pouvant tous participer personnellement à l'assemblée communale, il n'y a pas en régime de démocratie directe de droit d'initiative ni de référendum.</p>	<p>Applicable également aux parlements locaux (art. 67 et 68 LFCo).</p> <p>Droit d'initiative (art. 51ter) Dans les communes qui ont un conseil général, le dixième des citoyens actifs peut présenter une initiative concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une dépense supérieure au montant fixé pour le referendum facultatif ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense ; • Un règlement de portée générale ; • La constitution d'une association de communes ou l'adhésion à une telle association ; • Le changement du nombre de conseillers généraux. <p>L'initiative doit être déposée par écrit. Elle peut prendre la forme d'une proposition faite en termes généraux ou d'un projet entièrement rédigé en ce qui concerne les lettres b et e.</p> <p>Referendum facultatif (art. 52 LCo) Les décisions du conseil général concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une dépense nouvelle dépassant le montant référendaire déterminé conformément à la loi sur les finances communales ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense ; • un règlement de portée générale ; • la constitution d'une association de communes ou l'adhésion à une telle association ; • le nombre de conseillers généraux ; <p>[note : et en plus du droit d'initiative :]</p> <ul style="list-style-type: none"> • le nombre de conseillers communaux, • un impôt, une autre contribution publique ou la décision de délégation de compétence prévue à l'article 67 al. 3 LFCo; <p>sont soumises au referendum lorsque le dixième des citoyens actifs de la commune en font la demande écrite. Le seuil du dixième peut être abaissé par un règlement de portée générale. La procédure est réglée par la loi sur l'exercice des droits politiques.</p> <p>Il n'y a pas de referendum contre une décision négative.</p>

Source : B. Dafflon, sur la base de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo – RSF 140.1) ; la loi du 23 mars 2018 sur les finances communales (LFCo- RSF 140.6) ; la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP – RSF 115.1) ; Recueil Systématique (RSF) du droit cantonal, état au 1^{er} janvier 2022, https://bdlf.fr.ch/app/fr/systematic/texts_of_law; consulté le 26 janvier 2022.

3.3 Les modalités d'application

Les modalités d'application de l'exercice démocratique diffèrent dans les trois démarches décrites dans le tableau précédent : (i) selon que la procédure passe par le législatif communal, assemblée ou parlement, (ii) qu'elle relève de l'application du droit d'initiative ou (iii) de l'exercice du référendum. Le Tableau 7 résume la procédure dite « ordinaire » dans le premier cas. Les deux sous-sections suivantes traitent respectivement du droit d'initiative (Tableau 8) et de l'exercice du référendum facultatif (Tableau 9).

Les commentaires portés sur ces trois Tableaux le sont en regard et en comparaison des dispositifs analogues du CCL, s'ils existent, avec pour objectif de susciter une réflexion et le débat sur les mesures encore à prendre pour rendre opérationnel le dispositif tunisien, notamment dans l'application de l'article 29 CCL prévoyant qu'un décret gouvernemental, pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales, fixera un régime-type des procédés de la démocratie participative.

3.3.1 Le cas ordinaire : assemblée communale ou séances du parlement local

Les cinq modalités opérationnelles de la démocratie locale, directe ou parlementaire, sont résumées dans le Tableau 7. La comparaison de ce dispositif et celui qui résulte du CCL (Tableau 3) met en évidence des rapprochements entre les deux systèmes, ou des différences spécifiques expliquées par des systèmes institutionnels différents, mais aussi de difficultés d'application – dans ce cas celles qui relèvent du CCL sont mises en évidence puisque l'objectif du présent rapport est de fournir une aide à la réflexion démocratique locale en Tunisie.

Tableau 7 Les modalités de l'exercice démocratique (LCo-FR)

Assemblée communale = démocratie directe	Parlement local (PL) = démocratie représentative
(A) Quand l'intervention démocratique peut-elle débiter ? Quel est le moment déclencheur ?	
Toutes les interventions sont faites durant les assemblées communales convoquées au moins dix jours d'avance par un avis dans la Feuille Officielle, par un affichage au pilier public, ainsi que par le libre choix de l'envoi d'une circulaire tous ménages ou d'une convocation individuelle (art. 12 LCo).	Idem durant les séances du parlement local pour les conseiller(ère)s élu(e)s (art. 42 LCo). Les amendements portant sur des articles de règlement de portée générale sont déposés par écrit (art. 42 LCo).
(B) Combien d'intervenants doivent initier le débat ?	
Chaque citoyen(ne) actif(ve) peut intervenir (art. 16, 17 LCo).	Chaque conseiller/ère élu(e) peut intervenir (art. 4 LCo)
(C) Dans quel délai, selon quelle durée ?	
L'assemblée décide, séance tenante ou lors de la prochaine séance, s'il y a lieu de donner suite aux propositions émanant des citoyen(ne)s (art. 17 LCo).	Idem (art. 51 bis LCo)
(D) Quel est le délai de réponse ?	
Les propositions acceptées par l'assemblée sont transmises au conseil communal qui se détermine à leur sujet et les soumet à l'assemblée, pour décision, dans le délai d'une année ; cette décision peut n'être toutefois qu'une décision de principe lorsque la proposition demande une longue étude (art. 17 LCo).	Idem (art. 51 bis LCo)

(E) Quel est le suivi	
Mise en œuvre de la décision définitive ; si la décision demande une longue étude, le conseil communal revient à chaque assemblée qui suit pour donner l'état des lieux et proposer in fine une décision.	Idem (art. 51 bis LCo)

Source : comme pour le Tableau 6.

(A) Quand l'intervention démocratique peut-elle débiter ? Quel est le moment déclencheur ?

L'intervention démocratique est facilitée dans le modèle suisse parce qu'elle est circonscrite en temps et en lieu. Dans le cas de la démocratie directe, l'intervention se fait au moment et lors de chaque assemblée citoyenne. Dans le cas de la démocratie représentative, les citoyen(ne)s doivent s'adresser à un(e) élu(e) local(e) qui peut (ou non !) reporter la demande en plénum, à chaque session du parlement local. On connaît ainsi le moment et le lieu par la convocation, et les objets à traiter figurant obligatoirement dans la convocation.

Dans le CCL, la temporalité des interventions n'est pas fixée de la même manière. Elle se situe dans un espace-temps ouvert non défini avec précision : au préalable (art. 29 CCL), sur demande (30, 165), lors de la préparation ou de l'élaboration (105, 119, 130, 238, 239, 296, 297). Cette difficulté est due à la nature même des interventions et de l'organisation institutionnelle du conseil municipal. Habitants, utilisateurs, etc. n'interviennent pas durant les sessions du conseil municipal, mais le peuvent en tout temps, hors session. Le moment déclencheur est déterminé par la nature même de l'objet sur lequel porte l'intervention.

Certains cantons connaissent aussi des possibilités d'interventions hors assemblées ou sessions parlementaires, tant au niveau cantonal que communal, au travers du système de pétition. Dans les communes du canton du Valais (VS), par exemple, *le libre exercice du droit de pétition est garanti* (art. 71 LCo-VS). Il peut être exercé en tout temps. Dans ce cas, le dispositif juridique indique QUI, POURQUOI ainsi que les modalités de l'exercice.

(B) Combien d'intervenants doivent initier le débat ?

Les deux dispositifs, suisse et tunisien, ont en commun qu'un seul intervenant suffit pour formuler une demande, poser une question, faire des propositions. L'exercice démocratique est donc largement facilité de ce point de vue. La différence principale réside non pas dans le nombre, mais dans la qualification des intervenants : une seule qualification dans le cas suisse, celle de « citoyen actif », comparé une liste sélective dans le cas tunisien : habitants, utilisateurs, société civile, etc. (cf. Tableau 3).

Mais, comme on peut le penser avec vingt-six législations cantonales, on trouve aussi des exceptions à la règle. Ainsi, pour rester dans le cas du Valais, le droit de pétition peut être exercé par une personne physique ou une personne morale de droit privé ou public, seules ou conjointement avec d'autres (art. 71 LCo-VS), alors que pour les autres droits, ce sont les électeurs (art. 8 assemblée communale ; 60, droit d'initiative et 70, référendum). À l'instar de ce qui est possible dans le CCL tunisien, on a un élargissement du cercle des intervenants - personnes physiques et non plus seulement citoyen(ne)s actif(ve)s - et la possibilité pour la société civile - ici désignées par la personnalité morale privée ou publique - d'intervenir.

(C) Dans quel délai, selon quelle durée ?

L'intervention se fait durant la séance de l'assemblée citoyenne ou du parlement local, donc sans délai. Celle-là décide, séance tenante ou lors de la prochaine séance, s'il y a lieu de donner suite à ces propositions - donc sur un délai inférieur à l'année puisque tant l'assemblée que le parlement doivent se réunir au moins deux fois l'an (art. 11 LCo), avant le 31 décembre

pour le budget de l'année suivante (art. 8 LFCo), au plus tard à fin mai pour l'approbation des comptes (art. 12 LFCo).

Le CCL tunisien est plus large : l'intervention pouvant se faire en tout temps, il n'y a pas de délai à respecter. La seule temporalité contraignante est celle de la procédure budgétaire qui se fait en étapes avec des échéances précisées dans le CCL.

(D) Quel est le délai de réponse ?

Lorsque l'intervention est entérinée soit par l'assemblée, soit par le parlement local, l'exécutif dispose d'un délai d'un an pour apporter une réponse. Ce délai peut être prolongé si la réponse demande une étude en raison de sa complexité, mais dans ce cas l'exécutif doit motiver cette raison et estimer la durée du report.

Dans l'exemple valaisan pour l'exercice du droit de pétition, *l'autorité examine sans retard la pétition et lui donne la suite jugée utile, à moins qu'elle ne doive la déclarer irrecevable* (art. 73 LCo-VS).

Le CCL contient des dispositions plus strictes dans les articles 30 et 165, mais pas de délai dans les autres articles du CCL. Dans le cadre des programmes de développement et d'aménagement du territoire, *un résumé des observations et des suites qui leurs sont données est présenté à l'ouverture de chaque séance du conseil de la collectivité locale* (art. 30 CCL), ce qui signifie au plus trois mois, rythme minimal des sessions du conseil prévu à l'art. 216 CCL. Quant aux demandes concernant des recettes ou des dépenses particulières, la réponse de l'exécutif doit être donnée dans le délai d'un mois à partir du dépôt de la demande (art. 165 CCL).

(E) Quel est le suivi ?

Si l'assemblée ou le parlement local donne suite à l'intervention, l'exécutif doit la mettre en œuvre sans délai. Cependant si la proposition entraîne une dépense, celle-ci doit figurer au budget. Deux cas de figure peuvent se présenter. (i) La proposition du plenum remplace, modifie ou complète celle de l'exécutif dans les limites du budget disponible. Elle peut être exécutée. (ii) La proposition du plenum est nouvelle, ou entraîne une dépense qui dépasse le montant inscrit au budget de l'année en cours, ce montant devra être inscrit au budget de l'année suivante et ce budget approuvé par le législateur avant l'exécution de la mesure. L'article 36 LFCo règle les cas des dépenses imprévisibles et urgentes.

Dans le cas du CCL, l'obligation de la mise en œuvre et du suivi n'est mentionnée qu'aux articles 29 et 119 relatifs respectivement aux seuls programmes de développement et aux plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Le champ défini par le CCL pour le suivi des interventions démocratiques est donc beaucoup plus restreint que dans le cas suisse.

3.3.2 Le droit d'initiative (art. 51 ter LCo)

Le droit d'initiative est généralement fixé dans la loi d'organisation des communes qui en définit le périmètre, les contenus et en précise les contours. Dans le canton de Fribourg, qui sert à illustrer notre démarche, l'article 51 ter LCo précise :

¹*Dans les communes qui ont un conseil général, le dixième des citoyens actifs peut présenter une initiative concernant :*

- a) une dépense supérieure au montant fixé pour le référendum facultatif ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense ;*
- b) un règlement de portée générale ;*
- c) la constitution d'une association de communes ou l'adhésion à une telle association ;*

e) le changement du nombre de conseillers généraux.

² L'initiative doit être déposée par écrit. Elle peut prendre la forme d'une proposition faite en termes généraux ou d'un projet entièrement rédigé en ce qui concerne les lettres b et e de l'alinéa 1. Elle est considérée comme une proposition faite en termes généraux en ce qui concerne les objets visés aux lettres a et c de l'alinéa 1.

La distinction entre une proposition faite en termes généraux et la proposition entièrement rédigée est cruciale parce qu'elle influence les modalités d'application. Pour ces dernières, les lois organiques sur les communes renvoient aux lois cantonales sur l'exercice des droits politiques (LEDP). La raison de ce renvoi est d'uniformiser les procédures. Comme le droit d'initiative peut être exercé tant au niveau local que cantonal – dans le périmètre des domaines propres à chacun de ces deux échelons gouvernementaux – le dispositif doit être le même afin de simplifier la démarche citoyenne et le processus administratif de vérification et d'application. La LEDP fixe les modalités tant pour le niveau cantonal que communal – alors que la LCo ne concernerait que les communes, ce qui nécessiterait de répéter ailleurs le dispositif pour le canton.

Le droit d'initiative au niveau local existe pratiquement dans tous les cantons. Dans les régimes de démocratie directe, l'initiative prend principalement la forme de proposition lors de l'assemblée citoyenne, mais pas seulement. Ce droit peut aussi, dans certain cas, prendre la forme écrite hors assemblée ; dans ce cas, les règles valables en régime de démocratie représentative s'appliquent. Les domaines pouvant faire l'objet d'une initiative communale varient d'un canton à l'autre et sont toujours précisés dans le dispositif législatif. Le Tableau 8 illustre le cas pour les citoyens(nes) des communes avec parlement local dans le canton de Fribourg.

Tableau 8 Les modalités du droit d'initiative au niveau local
(Communes du canton de Fribourg, régime de la démocratie représentative)

Délais	Modalités	Base légale
En tout temps	Dans les communes disposant d'un parlement local, la demande d'initiative est déposée par écrit au secrétariat communal. Elle doit être munie de la signature de vingt personnes habiles à voter en matière communale. Elle indique le nom des personnes chargées des rapports avec l'autorité et habilitées à retirer l'initiative.	51 ter LCo 138 LEDP
30 jours	Dès réception de la demande d'initiative, le conseil communal procède au contrôle préliminaire du titre et du texte de l'initiative ainsi que des listes de signatures. Au besoin, l'initiative est corrigée, en collaboration avec le comité d'initiative. En cas de désaccord, le préfet statue.	138 LEDP
	Le conseil communal publie dans la Feuille officielle, au plus tard 30 jours après le dépôt de la demande : a) le texte de l'initiative ; b) les dates de départ et d'expiration du délai prévu pour la récolte des signatures ; c) le nombre de signatures requises fixé sur la base de celui des personnes inscrites au registre électoral le jour du dépôt de la demande.	139 LEDP
90 jours	L'initiative doit ensuite recueillir le dixième des citoyens actifs. Les signatures doivent être recueillies dans un délai de 90 jours dès la publication dans la Feuille officielle du texte de l'initiative	51 ter LCo 139 LEDP
20 jours	Lorsque les listes de signatures ont été déposées, le secrétariat communal vérifie et dénombre les signatures, puis le conseil communal publie dans la Feuille officielle sa décision sur l'aboutissement ou non de l'initiative	140 LEDP
	Lorsque l'initiative n'a pas abouti en raison de la nullité d'une ou plusieurs signatures, le conseil communal mentionne ce fait et en informe la ou les personnes dont la signature a été déclarée nulle en leur indiquant les voies de droit.	140 LEDP
	Lorsque l'initiative a abouti, le conseil communal transmet au PL (parlement local) le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative. Le PL statue sur la validité de l'initiative.	141 LEDP

180 jours	<i>Initiative formulée en termes généraux</i> ➤ Le PL ne se rallie pas : l'initiative est soumise au vote populaire dans le délai de 180 jours dès la date d'adoption du décret constatant sa validité. Lorsque le peuple accepte l'initiative, le parlement local élabore, dans un délai de deux ans, une loi qui lui est conforme.	126 et 141 LEDP
2 ans		
2ans	➤ Le parlement local se rallie à l'initiative : il élabore une loi conforme à l'initiative et soumise à référendum.	
180 jours	<i>Initiative entièrement rédigée</i> ➤ Le PL se rallie à l'initiative : celle-ci devient une loi soumise à référendum dans les 180 jours. ➤ Le PL ne se rallie pas et n'élabore pas de contre-projet, la votation a lieu dans le délai 180 jours dès la date d'adoption du décret constatant la validité de l'initiative. ➤ Lorsque le PL ne se rallie pas à l'initiative, il peut élaborer un contre-projet dans un délai de 2 ans. ➤ Si un contre-projet a été élaboré, la votation a lieu dans le délai de 180 jours dès son adoption par le PL. Initiative et contre-projet : le votant peut dire sans réserve : a) s'il accepte l'initiative populaire ; b) s'il accepte le contre-projet élaboré par le parlement local ; c) en cas d'acceptation et de l'initiative et du contre-projet, lequel des deux textes doit entrer en vigueur. Les personnes qui votent doivent répondre aux deux premières questions par « oui » ou par « non ». Pour répondre à la troisième question, elles doivent cocher une des deux propositions a) ou b). Lorsque l'initiative et le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par la réponse à la troisième question qui emporte la décision.	127 et 141 LEDP)
180 jours		
2ans		
180 jours		

Source : l'auteur, sur la base du dispositif légal cantonal LCo-FR et LEDP-FR

3.3.3 Le référendum (art. 52 LCo)

Dans le canton de Fribourg, les décisions prises lors des sessions du parlement local sont soumises au référendum facultatif pour celles énumérées à l'art. 52 LCo (Tableau 6).

Il en est de même au niveau local, dans tous les cantons, lorsque l'assemblée des citoyen(ne)s en démocratie directe, est remplacée par un parlement local, en démocratie représentative. Toutefois, les périmètres des décisions des parlements locaux soumises à référendum varient d'un canton à l'autre. Il est compliqué d'en dresser ici une liste exhaustive en raison de l'architecture législative de la Suisse. Les questions fiscales et celles relatives à la répartition des compétences sont réglées de manière identique dans les rapports entre la Confédération et les cantons ; en revanche, il appartient à chaque canton de décider le mode de répartition de leurs compétences, fiscales et dépenses, entre le niveau cantonal et le niveau communal. On a donc, potentiellement, vingt-six manières de procéder.

Les modalités de l'exercice du référendum facultatif sont résumées dans le Tableau 9 pour le canton de Fribourg. Là aussi des différences existent aussi d'un canton à l'autre. Dans les cantons où le double régime du référendum obligatoire et du référendum facultatif existe (JU, NE, VS, VD), cela implique évidemment de distinguer les objets soumis à l'un ou à l'autre. Les délais et nombre de signatures varient d'un canton à l'autre pour l'exercice du référendum à l'échelle locale, ce qu'illustre le Tableau 10. De manière générale, on peut noter que l'exercice du droit de référendum est d'autant plus facile que le nombre (ou la proportion) de signatures est faible et la durée de récolte des signatures longue ; inversement, si le nombre de signatures est élevé et le temps de récolte court, les modalités sont plus sévères et l'exercice rendu plus difficile.

Tableau 9 Les modalités de l'exercice du référendum facultatif (LCo-FR)

Délais	Modalités	Base légale
30 jours	La décision du parlement local sujette au référendum facultatif est publiée dans la Feuille Officielle dans un délai de 30 jours dès son adoption, avec indication du nombre de signatures requises.	137 LEDP
30 jours	La demande de référendum doit être déposée au secrétariat communal dans le délai de 30 jours dès la publication dans la Feuille officielle de la décision sujette à référendum Le référendum peut être demandé par écrit par le dixième des citoyen/ne actif/ve de la commune. Le seuil du dixième peut être abaissé par un règlement de portée générale décidé par le PL pour la commune concernée.	143 LEDP 105 LEDP 52 LCo
30 jours	Lorsque les listes de signatures ont été déposées, le secrétariat communal vérifie et dénombre les signatures, puis le conseil communal publie dans la Feuille officielle sa décision sur l'aboutissement ou non de la demande de referendum.	143 LEDP
	Lorsque la demande de referendum n'a pas abouti en raison de la nullité d'une ou plusieurs signatures, le conseil communal mentionne ce fait et en informe la ou les personnes dont la signature a été déclarée nulle en leur indiquant les voies de droit (art. 143 LEDP)	143 LEDP
180 jours	Lorsque la demande de referendum a abouti, le conseil communal soumet la décision en question à consultation populaire. La votation doit avoir lieu au plus tard dans le délai de 180 jours dès la publication de la décision constatant l'aboutissement de la demande de référendum. Le résultat de la votation est publié dans la Feuille officielle.	144 LEDP

Tableau 10 Comparaison intercantonale de quelques modalités du référendum facultatif

Canton	Délai de publication dès la décision communale validée	Délai pour la demande de référendum	Délai pour récolter les signatures	Nombre de signatures (électeurs ou citoyens actifs)	Délai pour organiser le vote si le référendum abouti	Base légale dans le Recueil Systématique des lois du canton
Berne	Suite à la publication de la décision	30 jours dès la publication de la décision (commune)		1/20 ^{ème} ou moins selon le règlement d'organisation de la commune	Selon le règlement d'organisation de la commune	14 LCo
		90 jours (conférence régionale CR = groupement de communes)		2% électeurs ou 1/10 ^{ème} des communes du périmètre de la CR	6 mois	150, 152 LCo
Fribourg	30 jours	30 jours		1/10 ^{ème}	180 jours	52 LCo ; 69 LFCo ; 143, 144 LEDP
Genève	8 ^{ème} jour ouvrable qui suit la date de la séance où la délibération a été adoptée	L'affichage indique le dernier jour du délai	40 jours	(T) titulaires des droits politiques : 16% si T < 5000 8% si 5000 ≥ T ≤ 30000 4% si T > 30000, min 2400 max 3200	1 an au plus	68, 77-79 Cst 28, 33, 71 LCo ; 85 et ss. LEDP
Jura	Suite à la décision	30 jours dès la publication de la décision		1/10 ^{ème} ou moins si un règlement communal le prévoit	L'exécutif communal organise le vote	98, 105, 107 LEDP; 56, 61, 135j, k, l LCo
Neuchâtel	Dans les meilleurs délais	Annonce préalable dans les 10 jours	Au plus 40 jours dès la publication	1/10 ^{ème} des électeurs	6 mois	125, 128 à 131 LEDP
Valais	Sans retard à la suite de la décision	60 jours		1/5 ^{ème} 1/10 ^{ème} si le règlement communal le prévoit	6 mois	68-70 LCo ; 95 LEDP
Vaud	Affichage au pilier public dans les 3 jours au plus dès la décision ou, le cas échéant, dès l'approbation de la décision communale par l'autorité de surveillance	Annonce préalable dans les 10 jours	Au plus 30 jours dès l'affichage	15% des électeurs ; 10% pour les communes avec >50'000 électeurs	3 mois	110, 113, 120a LCo ; 162 à 171 LEDP

Sources des Tableaux 9 et 19 : élaborés par l'auteur, sur la base des législations cantonales, consultées le 19 février 2022. Pour accéder : www.be.ch, www.fr.ch, www.ge.ch, www.ju.ch, www.ne.ch, www.vs.ch, www.vd.ch. Aller dans le portail « législation » sous RS recueil systématique. La numérotation de la dernière colonne donne le numéro du classement de la loi référée.

3.3.4 Les commissions communales

Quel que soit le régime institutionnel des communes dans les cantons, démocratie directe ou représentative, les lois d'organisation permettent, voire obligent, la création de commissions permanente et non permanentes – à l'instar du dispositif qui connaît le CCL tunisien dans ses articles 210 pour les communes et 308 pour les régions.

En appui de la démocratie participative, les commissions ont un rôle d'accompagnement et de conseil, car elles n'ont que très rarement une compétence de décision, à l'instar de ce qui vaut à l'article 212 CCL (*les commissions - précisées à l'article 210 - n'ont pas de pouvoir décisionnel*). Il en est de même pour les communes suisses.

Pour les communes suisses, on peut le comprendre ainsi. Le développement de compétences et de tâches spécifiques dévolues ou déléguées aux communes sont souvent fort complexes dans la conception des politiques publiques locales, la fixation de grands choix ou dans l'aménagement des projets et leur mise en œuvre. En examiner les détails et en débattre en plenum des assemblées communales ou des parlements locaux peut s'avérer ardu et chronophage en raison du nombre de participants. Ces derniers peuvent alors, en accord avec l'exécutif, passer par le biais d'une commission, plus réduite, faisant appel aux compétences des citoyen(ne)s voir de professionnels en dehors du cercle de l'exécutif. Le plénum peut alors ensuite débattre de quelques questions essentielles, laissant à la commission la tâche d'analyser les détails, la faisabilité, et de proposer un projet cohérent et opérationnel. Dans la grande majorité des situations, les rapports de commissions s'inscrivent en complément et en soutien de l'exécutif, les interrogations et les divergences – s'il y en a – étant examinées au préalable avant la présentation en plénum et sa décision.

Les commissions permanentes communales découlent le plus fréquemment des exigences d'une ou de lois cantonales spécifiques à certaines tâches ou politiques publiques dont la mise en œuvre est en tout (tâches dévolues) ou en partie (tâches déléguées et tâches partagées) de la compétence et de la responsabilité des communes. L'exposé ci-après en mentionne quelques-unes à titre illustratif.

La commission financière

Dans toutes les législations cantonales relatives aux finances publiques, on trouve l'obligation soit d'instituer une commission financière chargée de surveiller en première instance le bon usage des deniers publics dans le cadre des budgets et/ou des comptes, soit de désigner un organisme externe agréé de révision.¹⁶ Ladite commission est usuellement permanente, dont les membres sont nommés par le législateur communal pour la durée de législature (4 ou 5 ans selon les cantons). Les membres de l'exécutif, les cadres de l'administration communale ne peuvent pas en faire partie - ce qui est évident si l'on veut éviter que "le contrôlé soit lui-même le contrôleur". Toutefois, l'externalisation de la vérification des comptes et l'audit des états financiers est devenue de plus en plus fréquente en raison de la complexité de la matière. Dans les cantons ayant maintenu une commission

¹⁶ Pour les cantons francophones, une commission financière communale est obligatoire dans les cantons de Fribourg (article 70 à 72 LFCo), de Genève (article 64 du règlement d'application de la LCo), du Jura (article 61 du décret sur l'administration des communes), de Vaud (art. 40f LCo).

Dans les autres cantons, la loi mentionne "organe de vérification des comptes", mais sans préciser si une commission communale peut endosser cette responsabilité. Il doit être "certifié" dans le canton de Berne (articles 42 et ss de l'ordonnance sur la gestion financière des communes) ; "agréé" à dans le canton de Neuchâtel (article 23 de la loi sur les finances de l'Etat et des communes) ; "par des réviseurs particulièrement qualifiés, nommés par l'assemblée, indépendants des autorités municipales (art. 83 LCo-VS), l'instance de révision étant "une entreprise de révision au sens de la loi fédérale sur la surveillance de la révision" (art. 89 de l'ordonnance sur la gestion financière des communes).

financière en première instance, on admet souvent la nécessité légale d'une vérification certifiée en seconde instance.

À titre d'exemple voici dans le détail les règles cantonales imposées aux communes dans le canton de Fribourg (LFCo) :

70	Organisation	La commission financière se compose d'au moins cinq membres. Ils sont élus par l'assemblée communale ou le conseil général [parlement communal] pour la législature parmi les citoyens et citoyennes actifs de la commune ou les membres du conseil général. Ne sont pas éligibles les membres du conseil communal [exécutif] et les membres du personnel communal.
71	Relations avec le conseil communal et délais	Le conseil communal fournit à la commission financière, vingt jours au moins avant l'assemblée communale ou la séance du conseil général, les documents relatifs aux affaires énumérées à l'article 67 al. 1 [Note : compétence du législatif communal, voir Tableau 6. Pourquoi, chiffre 2] et lui donne les renseignements nécessaires à l'exercice de ses attributions. Le rapport et les préavis de la commission financière sont communiqués au conseil communal au moins trois jours avant l'assemblée communale ou la séance du conseil général.
72	Attributions	La commission a les attributions suivantes : a) elle examine le plan financier et ses mises à jour ; b) elle examine le budget ; c) elle examine les crédits et les éventuels dépassements de crédits nécessitant un vote de l'assemblée communale ou du conseil général ; d) elle examine les actes susceptibles d'entraîner des dépenses dépassant le seuil de compétence du conseil communal tels que statuts, règlements ou conventions ; e) elle examine les propositions d'aliénation de biens communaux dépassant le seuil de compétence du conseil communal ; f) elle examine les propositions de modification des coefficients et taux d'impôts ; g) elle examine les règlements ou modifications de règlements portant sur des taxes ; h) elle prend position sur le rapport de l'organe de révision à l'intention de l'assemblée communale ou du conseil général ; i) elle émet une proposition de désignation de l'organe de révision à l'intention du conseil général ou de l'assemblée communale.

Autres commissions permanentes

Nous énumérons ci-après quelques commissions permanentes que les communes doivent instituer en droit fribourgeois non pas selon la loi d'organisation des communes, mais selon la législation spécifique à certains domaines. Cette manière de procéder n'est pas propre à ce canton. Pour des raisons de clarté et de technique législative, ce sont les lois spécifiques qui précisent les compétences dévolues, déléguées ou partagées, attribuées aux communes et leurs modalités d'application. Les communes ont, par ailleurs, toute liberté d'instituer des commissions non permanentes : elles doivent alors en fixer la composition et le domaine d'analyse dans un règlement communal.

On voit bien ici que, sur le fond, la démarche s'apparente très fortement à ce qui est voulu par l'article 210 CCL pour les communes, à savoir mettre en place des groupes de réflexion, sur des thématiques spécifiques, dans le but de se saisir des problèmes liés aux tâches énumérées. Et, à l'instar de ce qui est précisé à l'article 212 dernier alinéa CCL, les commissions n'ont pas de pouvoir décisionnel. Elles conseillent et proposent.

Deux différences entre le CCL tunisiens et les pratiques suisses peuvent cependant être notées :

- Premièrement, l'exigence de création d'une commission ne figure pas dans la loi organique des communes, comme dans le CCL, mais dans les lois des domaines spécifiques pour lesquels

des compétences sont attribuées aux communes. Cela permet en même temps de préciser le périmètre d'intervention de la commission.

- Une deuxième divergence est que la législation n'impose pas une représentation politique proportionnelle des listes ayant remportés des sièges au législatif communal, la parité ou la représentativité des jeunes (art. 210 CCL). Les lois décrites ci-après donnent parfois la composition voulue, mais sans exigence de représentativité des élus ou autres. Cela permet de nommer des commissaires selon leurs compétences. Cela permet aussi à des citoyen(ne)s spécialistes ou particulièrement intéressés dans un domaine de s'engager en commission, alors qu'il/elle peut ne pas avoir par ailleurs du temps, pour des raisons familiales ou de santé, ou la possibilité, en raison de ses occupations professionnelles ou ses engagements associatifs, de participer à des élections et assumer un poste d'élu.

➤ *Loi du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois*

Chaque commune institue une commission des naturalisations dont les membres sont élus par l'assemblée communale ou le conseil général pour la durée de la législature. La commission des naturalisations doit comprendre entre cinq et onze membres, choisis parmi les citoyens et citoyennes actifs domiciliés dans la commune. (art. 43)

➤ *Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions*

¹ Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local.

² Le conseil communal constitue une commission d'aménagement permanente qui l'appuie dans l'élaboration du plan d'aménagement local et l'application de celui-ci. La commission est composée d'au moins cinq membres, dont la majorité est désignée par l'assemblée communale ou par le conseil général. (art.36)

➤ *Loi du 9 juin 2000 sur l'énergie*

Les communes se dotent d'une commission consultative de l'énergie, qui peut être rattachée à une commission existante ou en constituer un élargissement. (art. 27)

➤ *Loi 14 novembre 1991 sur l'aide sociale*

¹ Les communes créent une commission sociale composée de cinq à neuf membres.

^{1bis} Les membres de la commission sociale peuvent être choisis hors des exécutifs communaux.

² Le responsable du service social et l'assistant social chargé du dossier assistent aux séances de la commission avec voix consultative. (art. 19)

➤ *Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire*

Conseil des parents

¹ Chaque établissement comprend un conseil des parents composé d'une majorité de parents d'élèves (fréquentant l'établissement), du directeur ou de la directrice, de personnes représentant les autorités communales et d'une personne au moins représentant le corps enseignant.

² Le conseil des parents sert à l'échange d'informations et au débat de propositions portant sur la collaboration entre l'école et les parents ainsi que sur le bien-être des élèves et leurs conditions d'étude. Le conseil est consulté par les autorités compétentes dans les affaires scolaires de portée générale en lien avec l'établissement et pour lesquelles le rôle ou l'avis des parents est important. Le conseil des parents n'a pas de compétence décisionnelle. (art. 31)

Commission scolaire

Les conseils communaux peuvent instituer une commission scolaire dont ils fixent la composition, le fonctionnement et les attributions déléguées. Le cas échéant, le directeur ou la directrice [note : de l'établissement scolaire] y participe avec voix consultative et droit de proposition. (art. 58)

Résumé exécutif

Ce troisième chapitre présente l'architecture de la démocratie locale dans les communes de la Suisse francophone et ses mécanismes de fonctionnement aux fins de comparaison avec le dispositif élaboré dans le CCL tunisien. L'objectif poursuivi est double :

- pour les choix déjà opérés dans le CCL tunisien, la comparaison fait ressortir les similitudes et les différences, ce qui permet de poser un diagnostic sur les options prises et préciser le discours ;
- pour les choix qui restent à faire dans l'architecture et l'opérationnalité de la démocratie participative dans les CL tunisiennes, la présentation des mécanismes démocratiques dans les communes suisses francophones permet de saisir les enjeux et d'orienter le débat vers des solutions répondant aux besoins et aux spécificités tunisiennes.

Pour concrétiser la comparaison, la section 3.1 décrit les dispositifs institutionnels et législatifs communaux en Suisse, portant notamment sur la distinction entre démocratie directe et démocratie représentative (Tableau 5, page 34).

La section 3.2 explique en détail la démocratie locale dans un canton francophone suisse (Tableau 6, page 41), mettant l'accent sur quatre points de divergences dans la comparaison avec les dispositions analogues du CCL tunisien : [1] le périmètre des intervenants, [2] les possibilités d'interventions directes, [3] l'initiative et [4] le référendum.

S'agissant de l'exercice de la démocratie participative, si les énoncés du dispositif sont indispensables, des précisions sur les modalités d'application le sont tout autant. Ces modalités sont abordées dans la section 3.3 sous quatre aspects : (i) la démocratie directe ou représentative (Tableau 7, page 44), (ii) l'initiative (Tableau 8, page 47) ; le référendum (Tableau 9, page 49), et (iv) le rôle des commissions. Chaque Tableau expose la séquence de questions opérationnelles incontournables, comparant les modes suisses et tunisiennes :

- Quand l'intervention démocratique peut-elle débiter ? Quel est le moment déclencheur ?
- Combien d'intervenants doivent initier le débat ?
- Dans quel délai, selon quelle durée ?
- Quel est le délai de réponse ?
- Quel est le suivi ?

La même séquence sert à l'analyse de l'exercice du droit d'initiative (section 3.3.2 et Tableau 8 page 47) et du référendum (section 3.3.3 et Tableau 9, page 49). Les réponses aux questions séquentielles ci-dessus ne sont pas uniques, comme le montre le Tableau 10 (page 50) : leur combinaison en détermine la sévérité opérationnelle, plus ou moins restrictive. Ces réponses ne sont pas encore formulées dans le contexte tunisien.

Enfin, en appui de la démocratie participative, dans le contexte local suisse, les commissions ont un rôle d'accompagnement et de conseil ; elles n'ont que très rarement des compétences de décision, à l'instar de ce qui vaut, pour les CL tunisiennes, à l'article 212 CCL ; « *les commissions - nommées à l'article 210 CCL - n'ont pas de pouvoir décisionnel* ». En revanche, les règles fixant la composition des commissions diffèrent en droit suisse et dans le CCL.

Chapitre 4

Contraintes et obligations de la démocratie participative

On ne peut pas se contenter de l'analyse des chapitres précédents, qui suppose implicitement que les dispositifs favorisant la démocratie directe et faisant l'objet de la comparaison peuvent être mis en œuvre de façon parfaitement efficaces. Ce qui présuppose que des contraintes ne viennent pas entraver le fonctionnement et que les conditions nécessaires à sa pleine efficacité sont réunies. Il ne suffit pas de décréter que la démocratie doit être participative et locale, ni d'expliquer et de comparer des dispositifs de démocratie directe et de gouvernance ouverte. Mettre en œuvre la démocratie implique le respect de contraintes, notamment institutionnelles, et d'obligations, notamment dans la structure et le contenu des finances publiques décentralisées.

Il est par conséquent primordial d'explicitier ce contexte socio-économique – de manière pratique et opérationnelle par des exemples concrets – qui permettent d'établir une démocratie directe responsable et redevable. Quatre enjeux sont présentés qui forment aussi les quatre sections qui suivent : (i) l'accès à l'information, (ii) l'architecture de la comptabilité publique des collectivités locales, qui détermine la présentation des budgets et des comptes ; (iii) l'autonomie financière ou comment assumer les conséquences financières des choix dépensiers ; (iv) l'externalisation et les modes de gestions des services publics locaux, ainsi que la coopération décentralisée, intercommunale et interrégionale. Considérer que ces quatre conditions doivent être remplies est, en quelque sorte, reconnaître autant de "contraintes" au bon fonctionnement démocratique ; mais d'autres contraintes pourraient survenir dans le courant de l'analyse de terrain en étapes 1 et 2 présentées dans les chapitres précédents. Ce chapitre est entièrement centré sur le contexte tunisien : nous examinons ces quatre enjeux dans le contexte inclusif du CCL.

- Accéder à l'information : quel est le contenu minimal de l'information qui doit être donnée par la commune pour exercer pleinement les droits démocratiques ? Les documents essentiels d'information sur les politiques publiques que mène une commune sont les dispositifs réglementaires qu'elle veut mettre en place, les documents préparatoires des programmes et des politiques publiques locales qu'elle veut offrir aux résidents, le budget (autrement dit : *dites-nous ce que vous avez l'intention de faire ?*) et les comptes (*pour constater si vous avez fait ce que vous avez dit que vous alliez faire ?*).
- Le système comptable devrait permettre d'identifier non seulement quelles sont les dépenses et les recettes selon leur nature, mais encore permettre de connaître pour quelles tâches et pour quelles compétences dépenses et recettes servent.

Or ni le CCL, ni le Code de comptabilité publique tunisiens, tous deux de 2018 ne contiennent une classification fonctionnelle permettant de préciser sur quelles tâches, et sur quelles compétences portent le débat et quelles en sont les conséquences financières et budgétaires pour les collectivités locales tunisiennes (Hammami, Dafflon et Gilbert, op.cit., 2021). Il ne fournit donc pas d'information sur le champ des politiques publiques locales ni sur leur importance relative (au sens budgétaire), ce qui dilue le débat démocratique.

- Conséquences financières des choix et redevabilité : la démocratie directe permet aux citoyens d'exprimer leurs préférences pour les politiques publiques, d'en demander la mise en

œuvre, ou d'obtenir une amélioration qualitative ou quantitative. Mais elle implique aussi que lesdits citoyens assument les conséquences financières et fiscales de leurs décisions.

Les communes tunisiennes sont financées pour une part importante par des transferts provenant de l'Etat central (Dafflon et Gilbert, 2021). Les citoyens peuvent donc exprimer des besoins sans limite, présenter une liste infinie de politiques publiques locales. Et les élus locaux peuvent y répondre sans mettre de priorité ... parce que les charges financières – pour les demandes acceptées – sont externalisées ! La contrainte budgétaire est posée et satisfaite par l'Etat central, et non pas par la commune ou la région. Les choix de priorité et des tâches sont laissés aux ministères, ce qui peut être source de frustrations locales : la CL n'obtient pas tout, et pour ce qu'elle obtient les priorités des ministères peuvent différer de ce qu'auraient été les priorités locales exercées sous contrainte budgétaire !

- Il faut examiner encore si l'externalisation de la gestion et de la production des services publics locaux cache des stratégies d'évitement, c'est-à-dire permet de mettre en place des modalités qui contournent, voire évitent l'exercice démocratique. Par exemple, dans certains cantons suisses, certaines politiques publiques locales sont externalisées contractuellement ou exercées en associations de communes de droit public. Les dépenses deviennent alors des dépenses liées sur lesquelles les élus et les résidents / électeurs locaux n'ont plus prise – sauf à résilier les contrats ou l'appartenance à une association, ce qui n'est pas facile. On est ici en situation d'asymétrie de l'information et d'aléa moral.

Le CCL contient de nombreuses dispositions de coopération entre CL, et de possibilités contractuelles d'externaliser des tâches qui ouvrent potentiellement la porte à de nouvelles occasions d'externaliser les coûts inhérents aux décisions locales, mais aussi de réduire – voire d'évacuer - les modalités d'intervention ou de participation démocratiques ultérieures. Il est donc essentiel de faire le point de la situation.

4.1 Une information transparente, condition de la démocratie participative

Il n'y a pas de démocratie participative si toutes les informations nécessaires à son fonctionnement efficace ne sont pas aisément accessibles au citoyen. Même si celui-ci est libre d'en user comme il l'entend, l'accès facile et inconditionnel à l'information reste une condition sine qua non de toute vie démocratique, qu'elle soit « participative », « directe » ou « représentative ». Encore faut-il que cette information soit non seulement pertinente, c'est-à-dire porteuse du contenu nécessaire à l'exercice informé des choix des citoyens, mais qu'elle soit sans biais donc sans manipulation, autrement dit que l'information ne se confonde pas avec la communication qui vise non pas à informer mais à solliciter une opinion, un soutien ou un vote favorable. Il convient enfin que cette information soit compréhensible par l'utilisateur, donc qu'elle soit transparente et que les moyens soient mis en œuvre pour en faciliter la compréhension par le citoyen.

La décentralisation ne réussira que si la gestion des affaires locales est transparente, accessible et compréhensible à chacun. La mobilisation des habitants et des acteurs locaux, leur responsabilité, la redevabilité des élus, et donc la gouvernabilité des entités territoriales décentralisées en découlent : il faut informer, être informé, savoir de quels enjeux on parle pour proposer et agir.

Cet enjeu essentiel est globalement bien perçu en Tunisie si l'on en juge par la place prise par les items relatifs à l'information dans le CCL, ou par la place qui lui est accordée dans les dispositifs du PDUGL et dans les conditionnalités imposées à certains transferts financiers de l'Etat aux CL (SGNA par exemple).

La démocratie participative, telle qu'articulée dans le CCL repose sur trois piliers :

- (i) la publicité et le droit à l'information ;
- (ii) le droit d'intervention, de proposition et de consultation ;
- (iii) le suivi des décisions, l'opérationnalité, la performance.

L'article 45 du CCL fait de l'accès à l'information et la publicité de l'action locale un des principes généraux de la démocratie participative. Les articles 233 et 270 obligent les communes (et leurs arrondissements) à « respecter la transparence de son administration et le droit d'accès à l'information ». Les deux tableaux qui suivent énumèrent les dispositions de la Loi organique tunisienne relatives à ce volet informationnel. Le Tableau 11 résume les données du Livre premier du CCL qui concerne toutes les catégories de collectivités locales. Le Tableau 12 reprend ces données de ce dispositif pour en présenter les modalités d'application. Pour des raisons de simplification, les deux tableaux se réfèrent aux dispositions communes du CCL (art. 1 à 199) applicables aux trois catégories de CL.

Vingt articles du Livre Premier du CCL portent sur la publicité et l'accès à l'information. Les moyens préconisés peuvent se superposer, par exemple en exigeant à la fois la publication dans le Journal Officiel des CL et l'affichage au siège de la collectivité. Dans le détail, l'information publique doit être donnée par le biais du Journal Officiel des CL (6x, signifiant six mentions dans le CCL), par le site électronique de la CL (6x), par affichage au siège de la CL (3x), par l'organisation de rencontres publiques (1x), par le biais de journaux quotidiens (1x), par demande écrite individuelle (1x). À quatre reprises, l'obligation d'informer est prescrite mais sans préciser le moyen.

Pour l'ensemble des articles de loi concernés, l'information et la publicité donnée à une mesure de gestion locale, sur des intentions ou /et des projets interviennent dix fois *en amont*, donc avant les procédures institutionnelles de consultation et de décision, ce qui donne aux acteurs non-élus (non-membres des conseils municipaux ou régionaux) de la vie publique locale le temps de se concerter et d'agir.

Il faut toutefois remarquer que le CCL reste flou quant aux délais de communication de l'information : sans précision (art. 34, 36, 84, 85, 88, 111 et 130), "préalablement" (art. 29), quinze jours (30) et sans délai minimal mais au plus trente jours (35). D'autre part, dix fois, l'information est donnée *en aval*, en réponse aux questions et interventions, ainsi que sur des mesures de gestion mises en œuvre, en cours de réalisation ou réalisées.

Tableau 11 Transparence, publicité des actes et droit à l'information en tant que vecteurs de la démocratie participative (CCL-Livre premier articles 1-199)

Articles	Contenu
Transparence, publicité en tant que « procédés de la démocratie participative »	
1	Règles relatives à l'organisation des structures du pouvoir local, à leurs compétences et à leurs modalités de fonctionnement conformément aux procédés de la <i>démocratie participative</i>
34	La collectivité locale s'oblige à garantir la <i>transparence</i> de gestion des affaires locales et de son fonctionnement.
75	La gestion de tous les services publics locaux obéit aux principes suivants : ... - la <i>transparence</i> ...
130	Les collectivités locales s'engagent, lors de la préparation de leur budget annuel, à observer la <i>transparence</i> et à adopter la <i>méthode participative</i> en élaborant un document exhaustif, unique et clair et en se basant sur des prévisions réalistes, sincères et englobant l'ensemble des ressources, des dépenses et des divers engagements.
Publicité, droit à l'information	
28	Les arrêtés réglementaires des collectivités locales sont <i>publiés</i> au journal officiel des collectivités locales. Ils sont <i>affichés</i> au siège de la collectivité locale et portés sur son site électronique.
29	La collectivité locale prend toutes les mesures pour <i>informer préalablement</i> les habitants et la société civile des projets des programmes de développement et d'aménagement du territoire.
30	En outre, elle tient obligatoirement un registre spécial dans lequel sont consignés les avis et les <i>questionnements des habitants</i> et de la société civile <i>ainsi que les réponses apportées</i> . Ce registre peut être tenu en version électronique.
30	Les collectivités locales <i>publient</i> sur leurs sites électroniques et par tout autre moyen et <i>affichent</i> à leurs sièges les projets des arrêtés réglementaires avant leur soumission à l'examen de leurs conseils élus, et ce, <u>quinze jours</u> au moins avant la tenue de la séance de délibération.
34	Elle prend toutes les mesures et moyens permettant d' <i>accéder aux informations</i> portant notamment sur les projets des arrêtés réglementaires de la collectivité locale, la gestion financière, la gestion du patrimoine, les contrats conclus par la collectivité locale, les travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser.
35	Les conseils municipaux et régionaux peuvent décider à la majorité de leurs membres d' <i>organiser des rencontres publiques</i> avec les habitants au cours desquelles seront présentées des clarifications par le conseil et des propositions par les habitants préalablement à l'adoption notamment des décisions suivantes : [voir « domaines spécifiés » art. 35]. Ladite réunion peut être convoquée sur demande motivée et formulée par 5% au moins des inscrits au registre électoral de la commune ou de la région. Dans ce cas, la collectivité locale doit organiser une réunion dans un délai ne dépassant pas <u>30 jours</u> à partir du dépôt de la demande.
36	Sont <i>insérés au portail réservé aux collectivités locales</i> , les arrêtés, annonces, communiqués, avis consultatifs prévus par la présente loi.
41	Les conventions [note : <i>de coopération décentralisée et de réalisation de projets de développement avec des collectivités locales</i>] n'entrent en vigueur qu'après leur approbation par le conseil de la collectivité et la <i>publication</i> de ladite approbation au Journal officiel des collectivités locales. Les conventions sont <i>publiées</i> sur le site web de la collectivité locale concernée.
45, 46	Les arrêtés réglementaires des collectivités locales sont publiés au Journal officiel des collectivités locales. [Note : art. 46 Les arrêtés réglementaires des collectivités locales entrent en vigueur cinq jours après leur publication au site électronique du journal officiel des collectivités locales].
55	Le Haut Conseil des Collectivités Locales établit des rapports d'évaluation des transferts de compétences. Lesdits rapports sont <i>publiés</i> au journal officiel des collectivités locales et au site électronique du Conseil.
62	La Haute Instance des Finances Locales prépare un rapport annuel sur ses activités et sur l'état des finances locales durant l'année écoulée. ... Ledit rapport est <i>publié</i> au Journal Officiel des Collectivités Locales et sur le site électronique du Conseil.
79	Lors de la dernière année de son mandat, le conseil de la collectivité locale charge un ou, le cas échéant des experts, d'auditer les modes de gestion des services publics à caractère économique ainsi que l'attribution de leur gestion selon la législation et la réglementation en vigueur. <i>Le rapport d'audit est publié sur le site électronique réservé à la collectivité, suite à sa présentation publique</i> au cours de la dernière session du conseil de la collectivité.

Articles	Contenu
111	Sur la base de programmes fixés par leurs conseils, les collectivités locales peuvent octroyer des aides financières pour les associations légalement constituées pour appuyer leurs activités sociales, culturelles, sportives et environnementales... Les aides au profit des associations sont octroyées conformément aux <i>exigences de transparence</i> , d'égalité des chances et de concurrence... Le conseil de la collectivité locale détermine, par une délibération <i>rendue publique par tout moyen disponible</i> , les conditions de présentation des candidatures pour bénéficier des aides, les modalités de dépouillement et de proclamation des résultats
122	Les arrêtés des collectivités locales relatives à l'approbation des plans et actes prévus par le présent chapitre sont <i>publiés au Journal Officiel des collectivités locales</i> .
Des modes de gestion des services publics	
82	Il est affecté aux dites régies, chargées d'exploiter des services publics locaux, un budget spécial. Les règles de la comptabilité applicable aux entreprises leurs sont applicables. Un commissaire aux comptes est désigné conformément aux critères de concurrence et <i>de transparence</i> et selon les règlements et les procédures en vigueur pour assurer leur contrôle.
84	Après appel à la concurrence et sous réserve du respect des règles de la <i>transparence</i> , les conseils des collectivités locales délibèrent et approuvent les contrats de concession, leurs durées ainsi que leurs clauses financières.
85	Les contrats de délégation de service public seront conclus conformément à des procédures respectant les principes de concurrence, d'égalité, <i>de transparence</i> et de sincérité.
88	Les offres de délégation de service public sont soumises à l'appel à la concurrence, dont la <i>publicité est assurée par son insertion au site électronique réservé à la collectivité et dans deux journaux quotidiens au moins et par affichage à son siège</i> . [Note : suivent les règles à respecter]
Domaines spécifiés	
29	Programme de développement, aménagement du territoire
34	- les projets des arrêtés réglementaires de la collectivité locale, - la gestion financière, - la gestion du patrimoine, - les contrats conclus par la collectivité locale, - les travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser.
35	- la révision des redevances locales, - la conclusion des contrats de coopération et de partenariat, - la participation à la création d'entreprises publiques, - la conclusion des conventions de coopération avec les autorités centrales, - l'habilitation d'une autre collectivité locale à exercer des attributions relevant de sa propre compétence ou l'acceptation de se charger d'attributions relevant d'une autre collectivité locale, - la gestion des biens publics, - les arrêtés réglementaires des conseils locaux, - les conventions de partenariat et de coopération étrangères, - le financement des associations et la gestion des dons.
41	Domaines culturels, sociaux, économiques, la formation professionnelle, le sport, la santé, l'enseignement, l'urbanisme, l'agriculture, la protection de l'environnement, l'appui aux énergies renouvelables, l'égalité entre les sexes [Note : énumération à l'article 40 auquel l'article 41 renvoie]
79	Services publics à caractère économique
84	Les collectivités locales peuvent exploiter une partie de leurs services publics, leurs biens, leurs marchés, leurs parcs de stationnement, leurs abris ou leurs espaces d'affiches publicitaires ou les droits publicitaires leur revenant ou encore la construction de complexe immobilier sur leurs domaines en vertu de contrats de concession.
85, 88	Services publics à caractère économique, industriel et commercial
111	Activités sociales, culturelles, sportives et environnementales
122	Aménagement du territoire, urbanisme et développement durable [note : titre du chapitre auquel l'article 122 renvoie].
130	Le budget

Source : l'auteur, selon le CCL ; adapté de Dafflon B., 2021, *op. cit.*
Les italiques sont des mises en évidence par l'auteur.

Tableau 12 Les modalités de l'information (CCL, Livre premier, Dispositions générales, art. 1-199)

Support d'information	6x Journal Officiel des CL (art. 28, 41, 45, 55, 62, 122) 6x site électronique de la CL (28, 30, 36, 41, 79, 88) 3x affichage au siège de la CL (28, 30, 88), 1x organisation de rencontres publiques (35), 1x journaux quotidiens (88) 1x demande écrite individuelle (30) 4x sans précision, tout autre moyen (29, 30, 34, 111)
Moment	10x en amont, c'est-à-dire l'information pour des avant-projets et des projets concernant la gestion et les politiques locales, avant que ne débute la procédure institutionnelle de consultation et de décision (art. 29, 30, 34, 35, 36, 84, 85, 88, 111, 130) ; 10x en aval, soit l'information sur des mesures de gestion mise en œuvre, en cours de réalisation (le suivi) ou réalisées (28, 30, 36, 41, 45, 55, 62, 79, 111, 122).
Qui bénéficie de l'information	Habitants, la société civile, les composantes de la société civile, les associations légalement constituées, toute personne ayant un intérêt.

Source : sur la base du Tableau 11

Pour les communes, sept articles du CCL sont concernés par le respect de la transparence et l'accès à l'information ; six d'entre eux sont reproduits dans les mêmes termes et applicables aux Régions (Tableau 13). Les moyens sont : l'invitation à réunion (1x, art. 216), l'affichage au siège administratif de la commune (4x, art. 216, 218, 224, 276), le site électronique de la commune (2x, art. 216, 224), tout moyen d'information (3x, art. 216, 218, 276), le Journal officiel des CL (1x, art. 276). Les sessions du conseil municipal et les votes sont publics (3x, 218, 221).

Tableau 13 Transparence, publicité et droit à l'information, communes et régions [R]

Article	Contenu
Dispositions concernant les communes (Livre II, chapitre premier, art. 200 à 292 CCL)	
216	Une <i>réunion préliminaire</i> précède obligatoirement la tenue de la session ordinaire. Elle est présidée par le président de la commune ou l'un de ses adjoints et se tient au moins un mois avant la tenue de la session ordinaire. Les habitants de la commune sont invités à cette réunion par <i>tout moyen d'information disponible</i> pour écouter leurs interventions concernant les affaires locales et leur présenter les programmes municipaux.
216 [R 311]	La convocation est consignée au registre des délibérations, <i>affichée</i> à l'entrée du siège de la commune, publiée <i>au site électronique</i> de la municipalité et adressée par écrit aux membres du conseil. Les convocations adressées par voie électronique et dont la réception est prouvée font foi.
218 [R 314]]	Les audiences du conseil municipal sont <i>publiques</i> . La date de leur tenue est annoncée par voie <i>d'affichage</i> à l'entrée du siège de la commune et par <i>tout moyen d'information disponible</i>
221 [R 317]]	Le vote est <i>public</i> [Note : vote du Conseil municipal sur les objets de sa compétence]
224 [R 320]	Un extrait du procès-verbal de la délibération [Note : du Conseil municipal] est <i>affiché</i> , durant deux mois, à l'entrée du siège de la commune et, le cas échéant, de ses arrondissements, dans un délai n'excédant pas les huit jours qui suivent la date de sa tenue. Il est également <i>publié sur le site électronique</i> réservé à la commune.
233	Sont applicables à l'arrondissement municipal toutes les dispositions relatives au droit d'accès à l'information auxquelles est soumise la commune.
270 [R 340]	L'administration municipale agit au service de tous les habitants dans le respect de la loi, conformément aux principes de neutralité, d'égalité, de sincérité, de <i>transparence</i> , de redevabilité, de continuité du service public et d'efficacité.
276 [R 346]	Les arrêtés réglementaires municipaux entrent en vigueur cinq jours après leur publication sur le site électronique du <i>Journal officiel des collectivités locales</i> . La municipalité est tenue <i>d'afficher</i> un extrait des délibérations et une copie des arrêtés réglementaires à son siège principal et aux sièges de ses arrondissements. Contrairement aux dispositions de l'article 46 de la présente loi, le conseil peut, en cas d'urgence, décider à la majorité des trois cinquièmes de ses membres l'entrée en vigueur d'un arrêté réglementaire dès son affichage, son dépôt auprès du gouvernorat et l'information du public par <i>tout moyen disponible</i> , à charge de le publier ultérieurement au site électronique du journal officiel des collectivités locales.

Source : l'auteur, sur la base du CCL

4.1.1 Publicité des actes des CL et information démocratique dans les formules de transferts financiers de l'Etat aux CL

La place réservée à l'exigence de publicité des actes des CL et de l'information des citoyens se retrouve, en des termes souvent voisins de ceux du CCL, dans d'autres dispositifs institutionnels tunisiens. Ce n'est pas une coïncidence dans la mesure où certains de ces dispositifs préexistaient à la rédaction du CCL. C'est notamment le cas des dispositions accompagnant le Plan de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL) dont le Manuel opérationnel de programme (MOP) de 2015 réserve une place spécifique à l'exigence de publicité et d'information. En premier lieu, cette exigence constitue l'une des Conditions minimales obligatoires (CMO) dont la satisfaction conditionne le décaissement des subventions. Plus précisément, la CMO 3 stipule que la CL doit suivre une « démarche participative » dans la préparation du Plan annuel d'investissement (PAI) et du budget prévisionnel correspondant. Le MOP détaille à effet (p.15) la procédure à suivre notamment en termes de contenu, de timing et de publicité de la réunion préparatoire du PAI. En second lieu, et cumulativement à la précédente, l'exigence de « transparence et d'accès à l'information » figure au nombre des « Indicateurs liés aux décaissements » (IDL). Le décaissement de 6,4% de la subvention globale aux quartiers en difficulté est ainsi lié à l'atteinte et à la progression des niveaux de « performance » des CL en la matière. Plus précisément, cette performance comprend d'une part la mise en place opérationnelle d'un portail électronique à destination des CL. Elle stipule d'autre part qu'une proportion croissante (passant de 60% à 80% de 2016 et 2018) des CL doit avoir édité et transmis à la Cour des Comptes leurs états annuels avant la fin de l'année civile.

On retrouve un dispositif similaire dans les textes régissant la Dotation globale non affectée (DGNA), dotation d'investissement de l'Etat aux CL. Là encore, l'exigence de transparence et de publicité des résultats de la préparation du PAI figure en termes identiques à ceux du MOP du PDUGL au nombre des CMO (CMO n°3) qui subordonnent l'éligibilité à la dotation. Et la performance en matière de « participation et de transparence » compte pour plus du tiers de l'évaluation totale de la performance de la CL. La note sanctionne la participation des citoyens à l'élaboration du PAI (8 points), l'accès aux documents administratifs (7 points), le traitement des plaintes dans un délai n'excédant pas 21 jours (10 points) et le respect des procédures environnementales et sociales (9 points).

L'objet, bien circonscrit, des textes analysés ci-dessus justifie sans doute que l'exigence de publicité et de démarche participative soit restreint à ce champ particulier, et notamment celui de la présentation du Plan annuel d'investissement. Il ne convient donc pas d'en tirer comme conclusion que la mise en œuvre des dispositions du CCL se limitera à l'avenir à ce seul domaine. Mais il signale aussi, et à juste titre, l'importance accordée par les autorités tunisiennes, aux questions de finances locales dans l'exercice de la démocratie participative.

4.1.2 Bilan provisoire

Au total, la question de l'accès à l'information dans le cadre de la démocratie participative n'est pas ignorée, loin de là, dans la rédaction du CCL. Les moyens d'information évoqués (sites informatiques, affichages, réunions publiques, journaux...) montrent que les destinataires ne se limitent pas de fait aux seules catégories visées par la loi (habitants, société civile, composantes de la société civile, associations légalement constituées, ou toutes personnes ayant intérêt) mais s'étendent à l'ensemble de la population. Les champs visés par le législateur en matière d'information sont très larges et concernent pratiquement tous les aspects de la gestion des collectivités locales. Le timing de la diffusion des informations est lui aussi équilibré entre des informations précoces sur des projets ou avant-projets, et des

informations postérieures à la prise de décision sur les modalités d'exécution. Il ne semble donc rien manquer d'essentiel au dispositif décrit par le CCL en cette matière.

Il aurait été souhaitable pour les informations données *en amont*, avant les sessions des conseils municipaux et les prises de décisions, que des délais soient fixés dans le CCL plutôt que laissés aux pratiques réglementaires futures des CL individuelles. Sur dix dispositions du CCL *en amont*, seules deux (les art. 30 et 35 CCL) fixent une période à respecter (respectivement 15 et 30 jours).

Les questions principales se situent *en aval* du texte législatif. On en évoque deux. (i) Les supports d'information visés sont-ils adéquats à la pleine information du public et au fonctionnement efficace et transparent de la démocratie locale ? (ii) Les contenus des informations diffusées sont-ils compréhensibles et utiles au débat participatif ?

Sur le premier point, la pratique des textes légaux et réglementaires relatifs à la décentralisation en Tunisie fait ressortir la difficulté de rassembler et d'ordonner cette production pour un usage rationnel et efficace, non seulement par date, mais aussi par catégorie de texte, par domaine traité, par catégorie de collectivité. L'exigence de publication des textes posée à l'article 36 du CCL ne suffit pas. C'est une condition nécessaire mais pas suffisante. Tant dans notre livre de 2018, que pour les deux Rapports sur la décentralisation des compétences et les transferts financiers, nous avons passé un temps considérable à rechercher les bases légales qui se croisent, se complètent, se modifient constamment. Pourquoi exiger une patience infinie (et chronophage) des citoyens et de la société civile pour savoir quel est par exemple le contenu précis des compétences de la CL sur lesquelles ils peuvent exercer leur intervention ?

Nous n'avons pas connaissance (hormis le CCL et la parution épisodique d'un Code de la fiscalité locale rassemblant des textes de nature juridique diverse sur le sujet) de l'existence d'un support exhaustif et ordonné des textes législatifs encadrant l'activité des CL. Les seuls dispositifs existants sont d'une part le Journal Officiel des Collectivités locales, et d'autre part la rubrique Textes et Lois du Portail des collectivités locales qui fournissent certes l'intégralité des textes mais en fonction des seuls critères de date et de nature de texte. A minima, un index thématique de ces deux supports serait très bienvenu en la matière, ainsi qu'une formation systématique à son usage. Ce point est particulièrement important par exemple dans le domaine financier, budgétaire et fiscal dans la mesure où un grand nombre de dispositions légales sont inscrites dans les Lois de finances annuelles. C'est également vrai dans le cas des lois de compétences où les textes sont disséminés. Deux exemples éclairants sont fournis dans le chapitre 2 de ce Rapport, dans le Rapport PARD sur les Compétences (Hammami, Dafflon et Gilbert, op. cit., 2021) et dans l'ouvrage B. Dafflon et G. Gilbert (2018) sur les cas de l'enseignement obligatoire et celui de l'aménagement du territoire.

Sur le second point, et d'une façon générale, le développement de la démocratie participative suppose que les participants à cet exercice sont en mesure non seulement d'accéder mais également d'utiliser efficacement l'information diffusée. Ce qui soulève à la fois des questions de formation, formation d'abord des élus et des fonctionnaires des CL, mais également de contenu des informations transmises. L'exemple le plus éclairant est celui des informations budgétaires et financières. Mettre à disposition des citoyens les documents budgétaires, en expliquer les aspects essentiels lors de réunions d'information ne suffisent pas, si les informations en question ne permettent pas aux acteurs (élus et fonctionnaires des CL compris...) de comprendre les enjeux et les politiques proposés, ou ne permettent pas de rapprocher les déclarations de politiques publiques de leurs dimensions financières. (Voir sur ce point les sections 4.2 et 4.3 de ce Rapport). Ce n'est pas seulement une question de

formation des participants à la démocratie participative aux documents budgétaires. C'est aussi une question qui renvoie à la nature de ces documents, bien davantage axée sur la régularité des opérations, sur le contrôle exercé par le juge financier et par les autorités centrales, que sur la production des données pertinentes pour que le citoyen, l'élu (et le fonctionnaire de la CL) puissent comprendre comment les politiques publiques sont conçues et exécutées localement.

4.2 La nomenclature budgétaire

La décentralisation ne peut se réaliser sans une démocratie informée sur les intentions de dépenses, de financement et d'impôts – c'est le budget – et sur les résultats, les réalisations et les prélèvements fiscaux sur l'économie – donnés dans les comptes et le bilan annuels de clôture. Les budgets annuels et les comptes qui les suivent sont la pierre angulaire de cette information sur l'action publique et, par conséquent, de la prise de décision. Le budget local est le document qui synthétise le mieux l'information sur toute l'action locale et sur les services publics décentralisés. Le budget, "*document exhaustif, unifié et clair*" (art. 130 CCL), contient les prévisions des dépenses, de fonctionnement et d'investissement, qui traduisent en charges financières les politiques publiques locales et, en regard, les recettes attendues. Le compte de gestion contient les états financiers indiquant les dépenses et recettes de l'année écoulée (art. 194). Les budgets et les montrent si ce qui a été promis a été réalisé, qui paie quoi et pourquoi. En d'autres termes : avant l'exercice budgétaire "dites-nous ce que vous allez faire", et en fin d'exercice "montrez-nous si vous avez fait ce que vous avez dit que vous alliez faire" ? L'article 130 CCL n'exige-t-il pas la *transparence* !

La comptabilité publique doit satisfaire au moins à quatre exigences, à savoir : (1) intégrer et classer toutes les opérations budgétaires, financières ou purement comptables, d'une collectivité publique ; (2) permettre le calcul des coûts des prestations publiques pour les besoins de gestion et, le cas échéant, déterminer les recettes affectées ; (3) permettre la prévision et la planification ainsi que le pilotage macroéconomique de la décentralisation, lequel inclut le contrôle par les instances appropriées (réviseurs, cour des comptes) de la régularité des inscriptions et le contrôle du respect de l'équilibre des budgets et des comptes ; (4) fournir les informations nécessaires aux décisions politiques dans un système démocratique. Pour satisfaire ces quatre exigences, la nomenclature budgétaire doit reposer sur une double classification, fonctionnelle et par nature.

Sans entrer dans des détails techniques, le dispositif des chapitres IV du CCL "de la classification des ressources" et V "des crédits et des dépenses des CL" se fonde exclusivement sur une classification comptable par nature. Cela satisfait au point (1) énuméré ci-dessus, mais pas aux trois autres exigences. Pour ces dernières, il faut recourir à une classification fonctionnelle des recettes et des dépenses.

La classification fonctionnelle n'a pas simplement une utilité du point de vue de la technique comptable, en organisant les écritures de dépenses et de recettes, comme aux articles 155 – ressources - et 159 – dépenses – du CCL. Elle est un élément essentiel de la démocratie participative dans la décentralisation. Pour que les citoyens et la société civile puissent participer pleinement à la démocratie locale, toutes les décisions dépensières des CL pour les tâches dévolues, ou les obligations de prestations de services pour les tâches déléguées, et les ressources financières doivent être enfermées de manière explicite et transparente dans deux documents essentiels, les budgets et les comptes (de gestion et d'investissements). C'est la seule manière de permettre la traçabilité des décisions locales, de mesurer l'efficacité des prestations – à savoir leur adéquation aux besoins des résidents

–, et de mettre en relation ressources et dépenses : qui finance quoi, quels usages sont faits de leurs impôts ? Si les citoyens veulent participer à la vie publique locale dans sa forme institutionnelle et démocratique, comme le prévoient les articles 29 et suivants du CCL, il faut qu'ils puissent connaître les domaines d'intervention du secteur public local. Si, comme à l'article 31, les habitants peuvent être consultés par voie de référendum sur les programmes de développement et d'aménagement du territoire, ou les usagers interrogés sur la qualité des services qu'ils reçoivent, voire qu'ils les paient directement par des taxes et des redevances d'utilisation, il faut alors pouvoir identifier lesdits services – ce qui revient à connaître les coûts et les recettes par centre de charges pour chaque service sur lequel portera l'analyse de satisfaction. Le Tableau 14 résume les compétences sur lesquelles s'exerce la démocratie participative selon le CCL.

Or, comme nous l'avons déjà signalé à plusieurs reprises, la nomenclature budgétaire et comptable utilisée actuellement au niveau des collectivités locales ne contient pas une telle classification fonctionnelle.¹⁷ Aussi bien le Code de comptabilité publique¹⁸ que la loi organique n° 2019-15 du 13 février 2019 relative à la loi organique du budget¹⁹ ne la mentionnent.

On peut examiner cette question sous trois aspects : (i) pourquoi une classification fonctionnelle est-elle indispensable au sens du CCL ; (ii) quelles sont les compétences sur lesquelles s'exerce la démocratie participative – et pour lesquelles il faudrait des informations sur les dépenses et les recettes classées par domaines et par tâches (Tableau 14). (iii) Enfin, bien que le modèle comptable actuel ne contienne pas de classification fonctionnelle, il est possible, en référence au CCL, d'inférer des domaines de compétences qui pourraient servir d'ébauche à une telle classification. Le Tableau 14 énumère des périmètres fonctionnels qu'il s'agirait de concrétiser, tels les domaines social, culturel, sportif (art. 111), l'environnement (art. 111), la lutte contre la pauvreté (art. 105), l'aménagement du territoire et l'urbanisme (art. 119). En outre, les articles 210 pour les communes et 308 pour les régions, dressent chacun une liste des commissions permanentes qui pourraient servir de base à l'élaboration d'une telle classification (Tableau 15).²⁰

¹⁷ Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, pages 69-71 et 107-109 ; Dafflon B., 2021 ; Hammami M., Dafflon B. et G. Gilbert, 2021, pages 32 à 36.

¹⁸ Code de la comptabilité publique et textes annexés, 2018, Publications de l'Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, Tunis, édition revue et corrigée le 2 février 2018.

¹⁹ JORT, No 15, 19 février 2019, pages 395-405.

²⁰ Des détails pratiques sont donnés dans Hammami M., B. Dafflon et G. Gilbert, 2021, section 4.1.

Tableau 14 Compétences sur lesquelles s'exerce la démocratie participative

Art. CCL	Fonction ou compétence
Développement, aménagement du territoire, urbanisme	
29, 105	programme de développement et d'aménagement du territoire, plan de développement local
114, 119, 239	plans d'urbanisme, aménagement du territoire,
230	opérations d'urbanisme ; programmes d'amélioration des équipements essentiels et de rénovation urbaine ; programme d'investissement et d'équipement municipal.
239	planification urbaine relatifs à la protection du patrimoine archéologique et historique
Services de proximité	
111	activités sociales, culturelles, sportives et environnementales
230	équipements collectifs de proximité : culture, sports, affaires sociales et économiques ; gestion des équipements collectifs sus-indiqués ; propreté, préservation de l'environnement ;
Non spécifié	
34	gestion du patrimoine (art. 69 et 70 domaine public local ; art. 72 domaine privé des CL) travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser.
238	programmes d'investissement et d'équipement
35, 76, 78	fonctionnement et gestion des services publics [<i>Note : fonctionnement, exécution et contrôle des services publics locaux gérés directement par elles ainsi qu'à travers les procédures de leur attribution à des tiers (art.77)</i>]
79	services publics à caractère économique
85, 88	services publics à caractère économique, industriel et commercial

Source : l'auteur sur la base du Tableau 11

4.2.1 Pourquoi une classification fonctionnelle par domaine de compétence ?²¹

L'ensemble de ces dispositions du CCL montre bien la nécessité, pour les budgets et les comptes annuels, d'un classement fonctionnel des tâches et compétences exercées par les CL. Aucune des demandes ou des exigences formulées dans les articles du CCL mentionnés ci-dessous ne peuvent être réalisées sur la seule base de la classification comptable prévue aux articles 155 à 160 CCL concernant les recettes et les dépenses.

La Section 5 du chapitre 1er Dispositions générales du CCL relatif à la démocratie participative, ainsi que d'autres articles du CCL font sans équivoque apparaître le besoin d'une classification fonctionnelle des budgets et des comptes des CL. Bien que cette thématique ne soit pas l'objet de ce deuxième chapitre, il reste néanmoins important de souligner que le Tableau 2 pourrait être l'ébauche d'une classification fonctionnelle, telle qu'exigée par le dispositif législatif.

Pour ne prendre que quelques indications de ce besoin, citons à l'art. 29 CCL les programmes de développement et d'aménagement du territoire, qui peuvent être soumis à consultation populaire et référendum (art. 31). Selon l'art. 30, la collectivité locale tient un registre dans lequel sont inscrites, à leur demande, les composantes de la société civile intéressée par les affaires locales. Les "affaires locales" ici comprises ne sont certainement pas l'ensemble des activités d'une commune prises globalement, mais bien des thématiques ciblées, donc des fonctions, qui intéressent lesdites composantes de la société civile. Avec l'art. 34 la collectivité locale s'oblige à garantir la transparence de gestion des affaires locales et de son fonctionnement, mention faite, entre autres, de la gestion du patrimoine et des travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser. Une fois encore, ce sont sans doute les investissements pris un à un et non pas globalement sur lesquels porte l'intérêt des résidents.

²¹ Texte adapté de l'encadré 4 tiré de Hammami M., B. Dafflon et G. Gilbert, 2021, pages 35-36.

D'autres articles qui concernent la gestion des affaires communales nécessitent une classification fonctionnelle, permettant de cibler les tâches concernées. Selon l'art. 75, le fonctionnement de tous les services publics locaux obéit aux principes suivants : l'égalité entre les usagers et cocontractants du service public [note : le dispositif législatif parle bien "du" service, donc d'un seul spécifié, et non pas "des" services pris globalement, la continuité des prestations, l'adaptabilité, le développement durable, la transparence, la redevabilité, la neutralité, l'intégrité, l'efficacité et la protection des deniers publics, la gouvernance ouverte. À l'article 76, les collectivités locales garantissent l'accès à l'information et s'engagent à publier tous les documents relatifs au fonctionnement des services publics conformément à la législation en vigueur. Les collectivités locales établissent des rapports périodiques sur le fonctionnement des services publics et les publient sur leurs sites électroniques respectifs.

Enfin, les autorités de tutelle ont également besoin d'information découlant d'une classification fonctionnelle, et non pas simplement comptable, des budgets et des comptes. En application de l'art. 47, le Haut Conseil des collectivités locales est chargé d'examiner (...) les questions relatives au développement et à l'équilibre entre les régions, ainsi que (...) la coordination entre les politiques publiques, les plans, les programmes et les projets nationaux et locaux. Le Haut Conseil des collectivités locales doit également établir un rapport d'évaluation de la mise en œuvre du plan quinquennal d'appui à la décentralisation et sa promotion avant la fin du mois de juin de la dernière année de l'exécution du plan (art. 67). La Haute Instance des finances locales (créée à l'art. 61 sous la tutelle du Haut Conseil des collectivités locales) est chargée (...) d'établir des études préalables du coût estimatif des transferts ou élargissement des compétences en concertation avec les services de l'autorité centrale.

4.2.2 Quelles compétences sont référées dans le cadre de la démocratie participative ?

Sans être exhaustif, le tableau qui suit reprend du CCL quelques-uns des domaines sur lesquels des enjeux de démocratie participative sont établis. Cela permet de démontrer que les contenus (POURQUOI) décrits dans le deuxième chapitre de cette étude se fondent sur des politiques publiques locales – qu'elles soient dévolues, déléguées ou partagées – qui ne peuvent être cernées que par une nomenclature comptable qui établit et distingue dans le détail des domaines d'interventions et de participation, ce qui est le propre d'une classification fonctionnelle des dépenses et recettes locales dans les budgets et les comptes des CL.

4.2.3 Les commissions permanentes, ébauche d'une classification fonctionnelle ?

Les articles 210 et 308 CCL sont particulièrement intéressants en relation au besoin d'une nomenclature fonctionnelle de la comptabilité publique parce qu'ils prescrivent que les conseils forment, dès la prise de leurs fonctions des *commissions permanentes couvrant obligatoirement les domaines suivants* (domaines du Tableau 15). La composition des commissions devrait autant que possible, prendre en considération *la corrélation entre la spécialité des membres du conseil et le domaine d'intervention de la commission* [note : nous soulignons]. On comprend bien que les travaux des commissions portent sur les domaines liés à la conceptualisation, aux options et orientations des politiques publiques locales – bien que sans pouvoir décisionnel (art. 212 CCL). Mais il est tout aussi certain qu'étant permanentes, lesdites commissions ne peuvent pas faire l'impasse sur les questions financières (dépenses et financement) des domaines examinés puisqu'elles se chargent aussi du suivi des dossiers. Ainsi, les domaines énumérés dans ces deux articles du CCL pourraient donner l'architecture d'une classification fonctionnelle dans les budgets et comptes des CL.

Tableau 15 Les commissions permanentes des CL

Communes (art. 210 CCL)	Régions (art. 308 CCL)
[1] affaires financières, économiques et suivi de la gestion	[A] affaires financières, économiques et suivi de la gestion
[2] propreté, santé, environnement	[B] propreté, hygiène, environnement
[3] affaires de la femme et de la famille	[D] famille, enfance (voir 7), personnes sans soutien familial (voir 8)
[4] travaux et aménagement urbain	[E] infrastructure et aménagement du territoire
[5] affaires administratives, prestation des services	[F] affaires administratives, prestations des services, transport
[6] arts, culture, éducation et enseignement	[G] arts, culture, patrimoine, éducation et enseignement
[7] enfance (voir D), jeunesse et sport	[H] jeunesse, sport, action bénévole
[8] affaires sociales, emploi, personnes sans soutien familial (voir D), personnes handicapées	[C] affaires sociales et dialogue social
[9] égalité entre les personnes, égalité des chances entre les sexes	[I] égalité entre les personnes, égalité des chances entre les sexes
[10] démocratie participative et gouvernance ouverte	[J] démocratie participative et gouvernance ouverte
[11] médias, communication, évaluation	
[12] coopération décentralisée	[K] coopération décentralisée

Source : l'auteur, sur la base des articles 210 et 308 CCL. Également Hammami M., B. Dafflon et G. Gilbert, 2021, page 34.

4.3 Démocratie participative et autonomie financière

La problématique abordée dans ce troisième volet relatif aux conditions-cadres de l'action démocratique concerne la relation entre démocratie participative - la possibilité de faire des propositions pour développer ou améliorer des politiques et des services publics locaux - et couverture financière par les budgets locaux. Le CCL exige, il est vrai, l'équilibre du budget (art. 133 et 173 CCL), se basant sur des prévisions réalistes, sincères et englobant l'ensemble des ressources, des dépenses et des divers engagements (art. 130). Cette règle devrait, à première vue, satisfaire à l'efficacité des décisions dépensières des CL sous contrainte budgétaire puisque dépenses et ressources doivent concorder. La difficulté sous-jacente est que la règle d'équilibre budgétaire est largement relâchée parce que, dans la recherche de l'équilibre, les ressources propres des CL comprennent aussi les parts à des produits d'impôts, les transferts de régularisation, de péréquation, et de solidarité (art. 132 et 155), ainsi que les ressources d'emprunt (art. 155). La problématique de l'équilibre budgétaire ayant été largement abordée ailleurs²² n'est pas reprise ici. La question traitée est celle de l'externalisation du financement des décisions dépensières locales par appel de transferts financiers supplémentaires venant du budget de l'Etat.

L'argumentaire est que si les habitants, ou les acteurs de la société civile, expriment des besoins nouveaux ou supplémentaires, ils devraient en supporter les conséquences financières. Si tel n'est pas le cas, en l'absence d'une contrainte budgétaire locale et en

²² Dafflon, 2013, op. cit. ; Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, op. cit., pages 81 et suivantes; également 2021, op. cit., pages 16 à 18.

présence d'un financement reporté sur l'Etat central au travers de transferts attendus, la liste des demandes pour de nouvelles politiques locales ou le renforcement des services publics locaux existants devient une liste sans fin - les besoins étant infinis - et sans priorité. Confronté à des ressources limitées, l'Etat central ne pouvant satisfaire toutes les demandes locales, va restreindre les choix et fixer les priorités à la place des CL. D'où l'expérience de frustrations locales face à des demandes non satisfaites ou face à des priorités décidées qui ne correspondent pas à celles que les CL auraient voulu voir priorisées.

Le questionnement sur la relation financière « demandeurs – payeurs - utilisateurs » peut être décomposé en trois enjeux détaillés dans les trois sous-sections qui suivent. (i) Quel est le pouvoir « de la base » - donc hormis les élus, dont c'est le rôle - de faire des propositions (vouloir plus) dans l'exercice démocratique ? (ii) Quelle est l'autonomie financière de la CL dans laquelle s'exerce la demande, autrement dit quelles sont les ressources financières disponibles, ressources propres ou ressources externes ? (iii) Quelles sont les possibilités de faire contribuer directement les utilisateurs (« utilisateurs-payeurs ») ou les pollueurs (selon le principe du « pollueur-payeur ») ?

4.3.1 Faire des propositions

La démocratie participative inclut la possibilité d'intervenir dans les choix des politiques publiques locales et faire des propositions. Plusieurs articles du CCL le permettent ; citons sans prétendre à l'exhaustivité :

- la participation effective à l'élaboration des programmes (art. 29) et du plan de développement local (105) dans les communes (238) et dans les régions (296) ;
- garantir l'implication des habitants et de la société civile dans la conception et la fixation des grands choix d'aménagement (119) ;
- faire des propositions directement (35, 216) ou indirectement dans le cadre des commissions puisque les habitants et la société civile sont associés aux travaux des dites commissions (212 les communes, 310 les régions) ;
- implication dans la préparation du budget (130) ;
- suggestions dans les affaires des conseils d'arrondissement (230).

On a donc une liste qui peut être potentiellement assez large en raison de l'utilisation de termes ouverts, non limitatifs, tels « développement local » (notamment avec l'article 106 CCL qui énumère des domaines à prendre en considération), au travers des commissions et de la préparation du budget.

4.3.2 L'autonomie financière des CL

Face aux propositions possibles émanant des élus, des habitants et société civile, qu'elle est la capacité des CL à assumer les charges financières qui en découlent ? Autrement dit, les choix sont-ils « rationnels » au sens où il faut soi-même supporter les coûts de ses propres décisions ? L'autonomie financière est-elle le reflet de l'autonomie budgétaire, si cette dernière est effectivement exerçable et exercée en partie tout au moins ?

De la distinction entre autonomie budgétaire et autonomie financière

L'autonomie budgétaire concerne la capacité d'une collectivité publique décentralisée de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents.

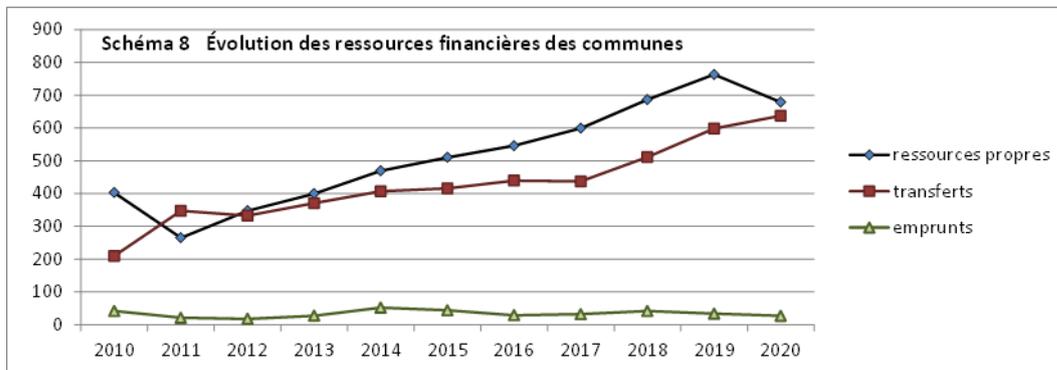
On parlera d'autonomie financière « lorsqu'une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement ». L'accès indépendant à des ressources financières (impôts décentralisés, redevances d'utilisation, revenus du patrimoine propre) est, pour les collectivités locales, le nerf de la guerre : cette autonomie seule peut garantir leur capacité de faire des choix pour répondre aux préférences locales. Là encore, l'autonomie financière n'a pas à être absolue ; c'est plutôt le volume des ressources qu'une collectivité locale peut à la marge consacrer au financement de ses propres choix qui importe.

Le degré d'autonomie financière des CL se calcule en comparant les proportions des ressources propres, respectivement des transferts, au total des ressources sans les emprunts.²³ Dès 2012, les ressources propres des communes tunisiennes se situaient dans une fourchette de 50 à 55 % des ressources totales des communes, pour 45 à 50% de crédits transférés. La formule de calcul est

$$\text{autonomie financière} = \frac{\text{ressources propres}}{\text{ressources totales hors emprunt}},$$

$$\text{respectivement } \text{dépendance financière} = \frac{\text{transferts reçus}}{\text{ressources propres hors emprunt}}.$$

La réponse est négative, et c'est probablement ici la principale faiblesse de l'architecture mise en place pour une démocratie participative jouant efficacement le rôle attendu d'elle. Cette question est traitée en détail dans le Rapport que nous avons déposé en décembre 2021 auprès du PARD traitant des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Comme le montrent les schémas 8 et 10 qui suivent repris de ce Rapport,²⁴ les CL n'assument que très partiellement les charges financières des tâches qu'elles fournissent. Les parts des transferts financiers reçus de l'Etat sont importantes.

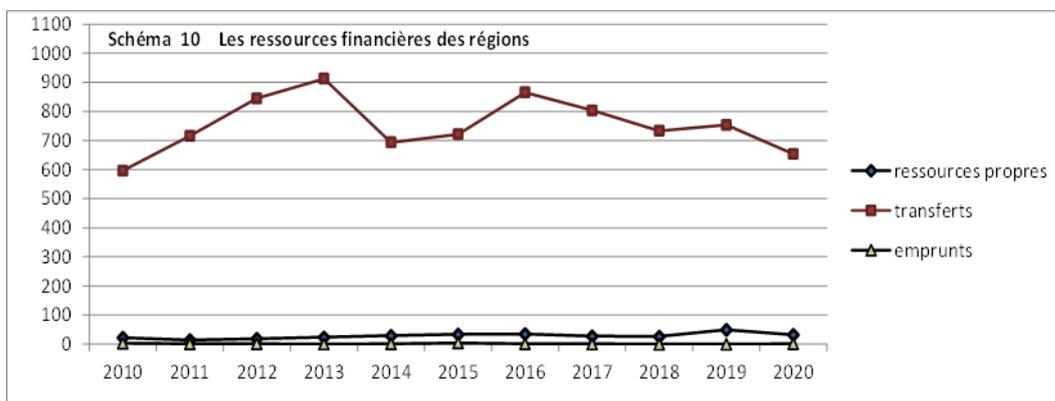


Les ressources financières des communes ont été en constante augmentation sur la période 2010 - 2020, toutefois avec un fléchissement des ressources propres sur la dernière année statistique. La progression des transferts de ressources de l'Etat vers les communes s'est légèrement accélérée dès 2017 (Schéma 8). Dès 2012, les ressources propres des

²³ L'emprunt est un moyen de paiement et non une ressource budgétaire. Les ressources budgétaires sont soit les ressources propres, soit les transferts reçus, tous deux récurrents, qui permettent de payer le service de la dette (intérêts et remboursement). Sur cette question, voir Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013 ; également Dafflon 2013, deux contributions qui se réfèrent au contexte tunisien.

²⁴ Dafflon B. et G. Gilbert, 2021, op. cit., chapitre 4, pages 108 à 110.

communes se situaient dans une fourchette de 50 à 55 % de leurs ressources totales, pour 45 à 50% de crédits transférés. En d'autres termes, chaque demande locale pour des services publics en plus ou en mieux ne serait supportée qu'à moitié par les contribuables locaux.



Les ressources financières des régions s'inscrivent dans un contexte financier résolument différent de ce qui vaut pour les communes : les régions vivent essentiellement des transferts reçus de l'État central. Les transferts représentent 95% ou plus de leurs ressources. Autant dire qu'il n'y a pas d'autonomie financière. Le schéma 10 montre l'évolution des montants reçus sur la longue période. Elle se caractérise par une réduction lente mais soutenue depuis 2016 – à mettre sans doute en regard de la progression soutenue sur la même période pour les transferts en faveur des communes (Schéma 8). On est face à une réorientation, certes modeste, des transferts financiers au détriment des régions et en faveur des communes.

La stratégie économique rationnelle d'une CL est de maximiser ses demandes de financement externe pour répondre aux demandes locales. Les CL se trouvent alors dans une situation de compétition pour l'accès à une ressource limitée (le budget de l'Etat, source des transferts) créant des conflits d'intérêt entre elles (ce que l'une d'elles obtient n'est pas disponible pour l'autre) et entre elles et l'Etat (qui doit faire un arbitrage délicat sur la répartition de ressources limitées). En partie pour faire face à cette situation, en créant le *fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les CL*, le CCL anticipe et limite des conflits potentiels en fixant le périmètre des arbitrages à faire pour les dotations entre les catégories de CL (art. 148) et pour la répartition des crédits selon diverses fonctionnalités (art. 149) et en fixant des critères de répartition à prendre en compte (art. 150).

Par ailleurs, le CCL se prémunit des demandes « exagérées » qui pourrait résulter de la méthode participative. Ainsi l'article (105) précise la démarche : *le plan de développement locale est élaboré selon une méthode participative* [nous soulignons : une méthode qui reste à fixer – art. 29 CCL], mais aussi la limite : *lors de la préparation du plan de développement local, il doit être tenu compte des capacités de la CL ainsi que du volume d'appui financier apporté par l'Etat*. L'art. 173 CCL contient une disposition de la même veine, mais elle concerne non pas les habitants mais le conseil puisqu' *il est interdit, lors de la réunion du conseil, de présenter toute proposition portant atteinte à l'équilibre du budget ou créant de nouvelles charges que le budget de la collectivité n'est pas en mesure d'honorer*.

4.3.3 Quelles sont les possibilités de recourir aux principes d'« utilisateurs-payeurs » ou du « pollueur-payeur » ?

Une question sous-jacente à la fois à la participation démocratique et aux moyens financiers disponibles est celle des paiements par les utilisateurs des services locaux, notamment des services environnementaux. Le CCL ouvre la voie à ce questionnement : *la CL peut sonder l'opinion des utilisateurs sur le fonctionnement et les modalités de gestion de l'un des services publics locaux moyennant un formulaire...* (art. 78). On est bien ici dans un sondage, par écrit, qui permet une appréciation du rapport « qualité-prix » pour le service questionné puisque le texte parle des *modalités de gestion*, technique bien sûr, mais pas seulement. Côté ressources, le CCL prévoit la possibilité de prélever des *redevances locales* (art. 35), ainsi qu'un large éventail de *redevances, droits et participations aux dépenses de travaux d'urbanisme dont les communes sont habilitées à en fixer les montants ou les tarifs* énumérés à l'art. 140 CCL pour les communes, à l'art. 141 pour les régions.

Ainsi, il y aurait un certain nombre de prestations locales qui n'émergeraient pas aux ressources générales de la collectivité locale, impôts ou transferts reçus, mais dont les coûts devraient être supportés par les bénéficiaires du service. Dans cette circonstance, l'efficacité économique serait assurée : qui demande plus doit aussi payer plus en conséquence. Il faut cependant avertir que les questions techniques et comptable du calcul des coûts et de la couverture des coûts par service sont complexes et ne peuvent être abordées dans ce court rapport.²⁵

Toutefois, quatre thématiques vont de paire avec ce calcul et doivent être prises en compte. Le principe de l'utilisateur-payeur ou du pollueur-payeur requiert sous l'angle technique (i) une double classification des finances publiques : fonctionnelle pour mettre exactement en rapport le service et son financement ; comptable pour permettre la lecture analytique des diverses catégories de coûts sur lesquelles se fondent la tarification. Sous l'angle sociétal, il faut (ii) d'une part une volonté politique d'assumer ces choix, et d'autre part des utilisateurs qui acceptent de payer pour le service obtenu et n'engagent pas des stratégie d'évitement (comportement de « passager clandestin » - bénéficiaire sans payer – dans le jargon de l'économie politique !) ; (iii) examiner si le service en question revêt une dimension sociale au côté du service privé puisque dans ce cas les coûts doivent être répartis entre la collectivité et les utilisateurs ;²⁶ (iv) enfin il faut examiner si et dans quelle mesure, l'application dudit principe créerait des disparités sociales : quelles catégories d'utilisateurs n'auraient pas les moyens d'accéder à tel service.

²⁵ Pour approfondir ces questions : Dafflon B., 2010, "L'économie politique de l'eau potable : de la source au robinet" dans **Les enjeux de la gestion locale de l'eau**, GIS-GRALÉ-CNRS, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Editions Le Moniteur, Paris, pages 43-60

Dafflon B., 2013, "L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux", **Document de travail 135**, AFD Agence française de développement, Département de la Recherche, Paris.
<https://www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/135-document-travail.pdf>

²⁶ Par exemple, dans les structures d'accueil de la petite enfance (SAPE), aux côtés du service privé qui permet à une famille de confier son enfant dans un environnement sûr et convivial, les SAPE offre également des prestations de socialisation et de préscolarisation qui sont de nature collective. Dans ce cas, on ne peut pas exiger des parents-utilisateurs des tarifs journaliers/ hebdomadaires qui couvrent les coûts totaux. Une part doit être prise en charge par la collectivité. Dafflon B., 2009, "Les structures d'accueil de la petite enfance : une lecture du point de vue de l'économie politique", in GIS-GRALÉ-CNRS, L'action sociale des collectivités locales, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Editions Le Moniteur, Paris, page 169 – 200.

4.4 Externalisation et modes de gestion des services publics

Le CCL contient plusieurs articles qui permettent d'externaliser la production et la gestion des services publics locaux. La section 3 du chapitre premier des dispositions générales s'arrête sur les *modes de gestion des services publics et les contrats des collectivités locales*, précisant en son article 80 que *la collectivité locale peut exploiter ses services par voie de régie directe ou par voie indirecte*. La gestion se fait à priori en mode de *régie directe* (art. 81 CCL). Mais *le conseil de la CL peut aussi décider l'exploitation de certains services publics locaux sous forme de régie intéressée* (art. 82 CCL²⁷). Le CCL permet d'externaliser la gestion sous forme contractuelle (art. 83 et ss). La question abordée ici est celle de savoir si cette externalisation prend en compte l'exigence de démocratie participative.

L'externalisation peut prendre deux formes. Le Tableau 16 récapitule:

- (1) Dans la *gestion contractuelle*, la CL confie pour une durée déterminée à une personne ou une entreprise publique ou privée la gestion d'un service public. Le CCL permet de le faire par concession (art. 83 et ss.), par contrats de délégations (art. 85 et ss.), par contrat de partenariat (art. 100 et ss.), créer des entreprises publiques locales ou participer à des entreprises à participation publique pour l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial (art. 103 ss.). Les régions peuvent créer des agences régionales chargées des services urbains en coopération avec les communes (art. 353).
- (2) L'autre forme est celle de la *coopération intercommunale* (art. 281 et ss.) ou entre régions et communes (art. 281 et 352).

Tableau 16 Possibilités selon le CCL d'externaliser des tâches et des services publics

art. CCL	désignation	qui	contenu
Toutes les CL			
12	habilitation	une autre CL, établissements ou entreprises publics	compétences propres
40	convention de coopération	CL relevant d'Etats avec lesquels la Tunisie entretient des relations diplomatiques ou avec des organisations gouvernementales ou des ONG œuvrant pour la promotion de la décentralisation et du développement local.	<ul style="list-style-type: none"> • domaines culturels, sociaux, économiques, • formation professionnelle • sport, santé, enseignement, • agriculture, • urbanisme, protection de l'environnement, appui aux énergies renouvelables • égalité entre les sexes.
83	contrat de concession	personne publique ou privée,	<ul style="list-style-type: none"> • gestion d'un service public • utilisation ou l'exploitation de domaine ou de matériaux ou équipements • recouvrement des droits revenant à la CL en contrepartie de rémunérations qu'elle perçoit des usagers à son profit dans les conditions fixées par le contrat de concession
85	contrat de délégation	personne publique ou privée	exploitation de services publics à caractère économique, industriel et commercial ne revêtant pas un caractère administratif relevant de ses prérogatives et dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats, à charge du délégataire d'assumer les risques financiers

²⁷ L'article 82 CCL ne précise pas ce qu'il faut entendre par *régie intéressée*.

art. CCL	désignation	qui	contenu
100	contrat de partenariat	partenaire privé	mission globale portant totalement ou partiellement sur la conception et la réalisation d'ouvrages, d'équipements ou d'infrastructures matérielles ou immatérielles nécessaires pour assurer un service public.
103	création ou participation	entreprises publiques locales ou entreprises à participation publique	exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial.
Les communes			
281	coopération intercommunale	deux ou plusieurs communes ; le district ou la région avec les communes	<ul style="list-style-type: none"> • préparer ou réaliser des projets communs • fournir des prestations d'intérêt commun par solidarité entre elles • fournir des prestations d'intérêt commun par souci d'économie du coût et d'efficacité • réaliser des ouvrages techniques.
283	convention	commune concessionnaire	exploitation des services publics économiques d'intérêt commun
	exploitation en commun	entreprise publique qu'elles créent et organisent	exploiter un ou des services publics à caractère économique d'intérêt commun
	accord avec une ou plusieurs régions	agence d'aménagement urbain	garantir la synchronisation des plans, opérations et espaces urbains couvrant leur périmètre territorial et le suivi de la réalisation des travaux.
	accord entre communes	groupements de services	Pas indiqué, mais conformément à un statut-type fixé par décret gouvernemental pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales et sur avis de la Haute Cour administrative.
284	Les dispositions de la présente loi relatives au fonctionnement du conseil municipal et au contrôle a posteriori des communes sont applicables aux établissements de coopération intercommunale, tant qu'elles ne contredisent pas les dispositions du présent chapitre. Les actes administratifs des établissements de coopération intercommunale sont soumis au contrôle du juge administratif.		
286	Les ressources du budget de l'établissement de coopération intercommunale sont constituées de : - la contribution des communes membres à quelque titre que ce soit, - les revenus du domaine propre de l'établissement et du domaine qui lui est transféré par les communes, - les revenus provenant des différentes administrations publiques, des associations et des particuliers en contrepartie de prestations rendues, - les dotations qui lui sont affectées par l'Etat, - les dons et legs sous réserve du respect de la législation en vigueur.		
287 à 292	Règles de création et de fonctionnement		
Les régions			
352	accord	avec d'autres CL	réaliser des projets et des programmes de développement économique et social.
353	création d'agences régionales	coopération avec les communes de son chef-lieu ou d'autres communes	services urbains

Source : l'auteur, sur la base de la loi organique 2018-29 du 9 mai 2018 relative au CCL

L'art. 80 précise que la CL doit retenir le meilleur mode de gestion selon des critères d'efficacité et de qualité, compte tenu de ses capacités propres - sur ce dernier point, le code ne précise pas de quelles « capacités » il s'agit, capacité managériale ou capacité financière. Le CCL précise pratiquement pour tous les modes de gestion que seules la gestion et la production d'un service sont externalisées ; la CL garde la responsabilité exclusive de la fourniture à l'utilisateur. Le Code est par ailleurs assez précis sur les modalités d'externalisation d'un service (art. 88 par exemple). Mais l'externalisation soulève aussi des questions relevant de la problématique démocratique. Deux questions sont centrales. L'une est de savoir si en cas d'externalisation d'un service, les règles et les modalités de la démocratie participative

s'appliquent également ou si elles sont diluées, voire disparaissent. L'autre est de mesurer les risques d' « aléa moral » et d'asymétrie d'information que l'externalisation pourrait faire courir à la CL.

4.4.1 Externalisation et démocratie participative

Comme mentionné avant, la section 3 du CCL sur les modes externes de gestion des services publics et des contrats des CL évoque des critères d'efficacité, de qualité et de capacités, mais ne fait aucune mention de la démocratie participative, ni ne renvoie à de telles dispositions. Le texte énumère les conditions d'externalisation, le contenu minimal des appels d'offre, et fixe les conditions financières, de fin de contrat et de résiliation anticipée. Dans la mesure où les conditions contractuelles sont satisfaites, le contractant, concessionnaire ou délégataire agit et gère sans contrainte d'ordre démocratique. Cela n'empêche évidemment pas les habitants ou/ et les représentants de la société civile d'intervenir auprès de la CL, qui reste responsable de l'offre du service. Mais les interventions, de quelque nature qu'elles soient – réclamation, revendication, suggestion, etc. – ne peuvent être prises en considération qu'à terme, au renouvellement du contrat, de la concession ou de la délégation, sauf évidemment s'il y a motif à résiliation anticipée.

Il en est de même pour la coopération intercommunale, décrite dans le Livre II chapitre premier section 9. Les articles 281 à 291 CCL donnent un certain nombre de précisions sur les modalités de la coopération, mais il n'y a aucune référence ni renvoi aux procédés de la démocratie participative. Cela vaut aussi pour les régions (art. 352 et 353). L'art. 284 renvoie *aux dispositions de fonctionnement du conseil municipal et au contrôle à posteriori des communes*, mais ne dit rien de l'application des procédés de la démocratie participative aux diverses formes institutionnelles de coopération intercommunale.

Le Tableau 17 présente une comparaison entre les règles de coopération intercommunale de la loi sur les communes du canton de Fribourg (qui a servi de référence dans les comparaisons précédentes) et le dispositif du CCL tunisien. Comparaison n'est pas raison, mais ce tableau met en évidence les questions restées ouvertes dans le CCL, auxquelles le « *statut-type fixé par décret gouvernemental pris sur proposition du Haut Conseil des CL et sur avis de la Haute Cour administrative* » (art. 283) devrait répondre.

Pour cadrer la lecture de ce tableau, les précisions suivantes sont utiles (colonne de gauche, LCo-FR). L'association de communes est une entité ayant la personnalité juridique de droit public indépendante des communes-membres. Les statuts doivent être acceptés par le législatif de chaque commune voulant s'associer, c'est-à-dire par les assemblées communales dans les régimes de démocratie directe et par les parlements locaux dans le régime de démocratie représentative, dans ce dernier cas sous réserve du référendum facultatif. Une fois le statut de l'association accepté, les dépenses publiques résultant des activités de l'association deviennent des dépenses liées pour les communes-membres. Les statuts doivent obligatoirement préciser les buts, modalités de fonctionnement et de financement de l'association. Cette dernière n'a pas accès à la fiscalité.

Tableau 17 Comparaison des exigences légales de la coopération intercommunales

LCo-FR association de communes	CCL établissement de coopération
Art. 109 bis) Les statuts doivent être acceptés par toutes les communes intéressées	Art. 287) les établissements de coopération intercommunale sont créés par un arrêté conjoint des conseils municipaux concernés ; <i>Le CCL mentionne un statut de l'établissement (art. 289), et une convention (art. 291) mais ne dit pas quel en est le contenu.</i>
Art. 111) Les statuts doivent déterminer <u>obligatoirement</u>	
a) les communes membres ;	Art. 287)
b) le nom et le but ;	Art. 283)
c) le lieu du siège ;	
d) la représentation des communes à l'assemblée des délégués ;	Art. 288) Il est interdit aux élus locaux de gérer des établissements de coopération intercommunale ou d'y être employés en qualité de salariés
e) les règles relatives à la convocation de l'assemblée des délégués ;	Art. 288) Le conseil de l'établissement élabore son règlement intérieur.
f) la composition du comité de direction ;	Il existe un conseil d'administration (art. 289) <i>mais le CCL n'indique pas la procédure de nomination ou de désignation</i>
g) les ressources ;	Art. 286
h) le mode de répartition des charges financières entre les communes associées ;	
h ^{bis}) les montants respectifs à partir desquels les dépenses nouvelles sont soumises au referendum obligatoire et au referendum facultatif; également 123 d) référendum facultatif et 123 e) référendum obligatoire)	
i) les conditions de sortie d'une commune, y compris les règles déterminant les droits et les obligations de la commune sortante ;	Art. 287) les établissements de coopération intercommunale sont créés pour une période convenue mutuellement.
j) les règles concernant la dissolution, le sort de ses biens et celui des dettes.	Art. 292) Chaque commune membre peut, après délibération de son conseil, se retirer de l'établissement de coopération intercommunale... Il est procédé à la conclusion d'un accord pour la régularisation des effets du retrait, conformément aux procédures prévues par le statut de l'établissement de coopération.
Art. 112) Si les statuts prévoient la constitution d'un capital social, fixer le montant du capital	
Si les statuts prévoient la possibilité de recourir à l'emprunt, fixer la limite d'endettement	
Si les statuts le prévoient, offrir des services à des communes ou à des associations de communes par contrat de droit public et au minimum au prix coûtant	286) ... les revenus provenant des différentes administrations publiques, des associations et des particuliers en contrepartie de prestations rendues, ...
Art. 113) Les modifications essentielles des statuts doivent être approuvées par les trois quarts des communes, dont la population doit en outre être supérieure aux trois quarts de la population de toutes les communes-membres. Sont des modifications essentielles celles qui ont trait aux articles 111, 112... Toutefois, l'unanimité est requise pour la reprise d'une nouvelle tâche	
Pour l'assemblée des délégués, les règles de procédure valables pour le conseil général [note : le parlement local] sont applicables (Art. 117) ; pour le Comité de direction, les règles relatives aux séances du conseil communal et aux commissions sont applicables (Art. 120).	Art. 289) Le conseil d'administration de l'établissement de coopération intercommunale exerce les attributions lui revenant conformément à la loi relative aux entreprises publiques et au statut de l'établissement.

Source : l'auteur, sur la base de la LCo (canton de Fribourg) et du CCL tunisien

Les cases vides colonne de droite du Tableau 17 sont les modalités pour lesquelles le CCL n'apporte pas de précision. Quelques observations peuvent d'ores et déjà être formulées.

- Le CCL ne mentionne pas l'exigence de « statuts » ni par conséquent ce qu'ils devraient obligatoirement contenir (art. 111 LCo-FR). Cependant, l'art. 283 2^{ème} alinéa CCL requiert une convention d'établissement concrétisant la coopération intercommunale sous ses diverses formes, convention qui pourrait servir de « statut ». Et l'art. 283 dernier alinéa annonce un *statut-type fixé par décret gouvernemental* qui devrait servir de modèle et reprendra sans doute ces questions ouvertes.

- Le but de la coopération, obligatoirement fixé dans les statuts de l'association (art. 111b LCo-FR), n'est pas requis dans le CCL. La convention dont il est question doit sans doute préciser le ou les but(s) de la coopération : projets communs, prestations d'intérêt commun (art. 281), dans les différents domaines relevant de la compétence des CL (art. 282), exploitation d'une entreprise publique, agence d'aménagement urbain, création de groupement de service (art. 283).

- Ne sont pas mentionnées dans le CCL, les modalités concernant la répartition des charges financières (ou le découvert financier, s'il survient) entre les communes-membres, le capital social, le recours à l'emprunt.

- On ne sait rien des formalités concernant les modifications possibles de la convention de coopération, sauf à l'art. 290 CCL qui dispose que *les communes membres peuvent confier à l'établissement de coopération des missions supplémentaires*, et à l'art. 291 que *de nouveaux membres peuvent être admis*, dans le premier cas sans détail supplémentaire, dans le second conformément à un avenant à la convention.

Ainsi, avec l'externalisation de services publics locaux, le système souffre d'un double déficit démocratique. D'une part, les conseils municipaux peuvent engager leurs communes dans des modes de gestion des services publics et dans la coopération intercommunale sans au préalable appliquer les procédés de la démocratie participative tels que voulus par la section 5 du chapitre premier du CCL. Aucun des articles 80 et ss. (modes de gestion des services publics) ou des articles 281 et ss. ne font état d'une telle obligation. D'autre part, une fois engagée l'externalisation de la gestion et de la production des services publics externalisés, il n'est plus fait mention dans les articles référés (Tableau 16) de démocratie participative. Bien que les dispositifs du Code parlent d'efficacité, de qualité, de capacités propres (art. 80), d'intérêt commun, de solidarité et d'économie de coût (art. 281), on ne peut écarter, ici comme ailleurs, que les CL adoptent des comportements stratégiques qui viendront le cas échéant altérer voire s'inscrire en contradiction avec l'exigence démocratique.

4.4.2 Les comportements stratégiques

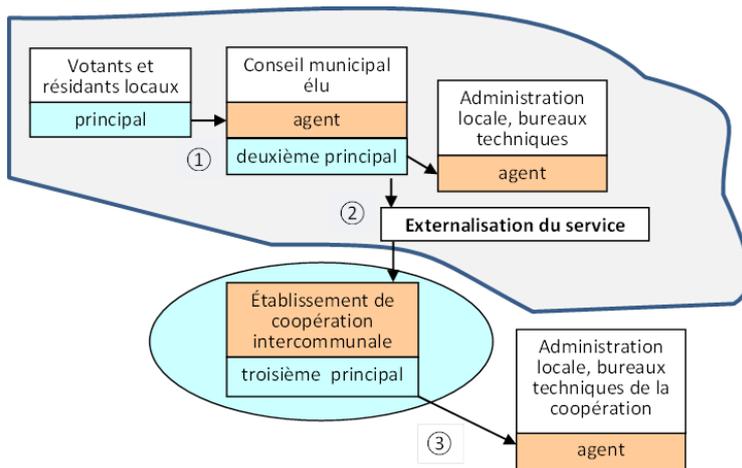
Commençons par un rappel historique concernant la référence suisse que nous avons utilisée en comparaison. La LCo-FR introduite en 1981 ne comprenait pour la collaboration intercommunale que l'obligation de fixer un certain nombre de détails dans les statuts (Tableau 17, articles 111, 112 et 113, sans le paragraphe h^{bis} de l'article 111). Ce paragraphe fut introduit par la modification du 6 décembre 2005 de la LCo. La raison en est simple. Dans le cadre de leurs statuts, certaines associations de communes fixèrent des montants de capital social et d'emprunt suffisamment hauts pour leur donner une liberté ultérieure dans leurs investissements et pour éviter toute immixtion démocratique venant de la base dans leurs affaires financières. Expérience faite et pour éviter des dérapages, l'option correctrice fut d'introduire le référendum financier. Autrement dit, pour préserver un seuil minimal de démocratie participative, la LCo-FR requiert des statuts de l'association de communes, qu'ils

fixent les montants respectifs à partir desquels les dépenses nouvelles sont soumises au referendum obligatoire et au referendum facultatif (art. 111 h^{bis}). Cela oblige les communes à prévoir dans leurs statuts des montants plus modestes de capital social et de limite d'emprunt, avec la possibilité ultérieure de relever ces montants, si la nature du projet le justifie et sous réserve de référendum. Cela signifie très concrètement que les citoyen/nes qui votent les statuts d'une association de communes portant sur la fourniture et la gestion de services publics locaux sont redevables, via leur commune de résidence, des charges financières de l'association dans les limites strictes des statuts votés – à l'exclusion de tout autre engagement fiscal ou financier. Si l'association de communes devrait requérir des moyens supplémentaires, elle doit passer par la règle et la procédure du « référendum ». Les citoyen/nes tiennent la clé de leur participation démocratique à la marche de l'association : le portail du référendum est d'autant plus proche que le plafond financier « ordinaire » fixé par les statuts est bas.

Dans l'expérience internationale, plusieurs raisons justifient de serrer la contrainte budgétaire dans les cas d'externalisation de la gestion et de la production de services publics locaux sous forme contractuelle ou sous forme de coopération horizontale entre CL. Soit parce que le fait de confier la gestion de l'offre de service public à une entité extérieure nécessite de laisser à cette dernière des marges de manœuvre qui vont inévitablement faire diverger l'offre effective de ce que désiraient les résidants (« relation principal-agent ») ; soit parce que l'externalisation met en relation des partenaires qui, parce qu'ils sont imparfaitement informés sur leurs comportements respectifs, sont tentés de se comporter stratégiquement pour minimiser leur contribution ou maximiser leur avantage au détriment des autres partenaires (« aléa moral ») ; soit enfin parce que certains acteurs dans la chaîne de décisions qui va de l'expression des préférences à la réalisation de l'offre disposent d'informations spécifiques et en usent à leur profit (« asymétrie d'information »).

La relation principal-agent

La relation « principal-agent » consiste à prendre en compte la chaîne de commandement allant de l'expression des besoins, ici pour un service public, jusqu'à sa gestion et sa production. L'hypothèse est que, passant du « principal » qui exprime la demande vers l'« agent » qui l'exécute, au sens opérationnel du terme, la nature et la qualité initiale exprimées se diluent. Le schéma ci-dessous illustre une situation simple. En ① les votants, ou les résidants locaux expriment une demande pour un service public local, pour la réalisation d'une tâche ou l'exercice d'une compétence au conseil municipal. Du point de vue de l'économie institutionnelle, ils sont le « principal », c'est-à-dire que le pouvoir démocratique leur appartient et ils expriment leur besoin. En l'absence de toute externalisation de la gestion, le Conseil municipal, qui reçoit la demande, y répond directement : il est l'« agent » redevable de l'offre correspondante.



Admettons, en deuxième étape ②, que produire le service public demandé pour satisfaire la demande soit plus efficace en coopération intercommunale, par exemple pour des raisons d'économie d'échelle et de coûts. Le conseil municipal passe un accord de coopération au sens de l'art. 283 CCL. Il devient alors le deuxième « principal » qui passe commande à l'établissement de coopération – ce dernier devenant « l'agent » redevable de l'exécution du projet. Le conseil de l'établissement ne va pas produire lui-même le service public, mais en confie l'exécution à son personnel administratif et/ ou technique. On est dans une troisième étape ③ dans laquelle le conseil de l'établissement devient à son tour le « principal », tandis que son personnel devient agent pour la mise en œuvre dudit service. L'écart entre la demande initiale des résidents et le service public finalement mis à disposition peut être quantifié. Et cet écart s'accroît en fonction du nombre de superpositions de relations « principal-agent ». À titre d'exemple, supposons qu'en phase ① les résidents de la commune A laissent une marge de manœuvre de dix pour-cent à leur conseil municipal, sachant que ce dernier devra négocier avec d'autres conseils municipaux élus par des résidents dont les préférences ne sont pas absolument identiques à celle de la commune A ; qu'en phase ② on retrouve la même marge de manœuvre, laissée au conseil de l'établissement de coopération intercommunale pour gérer le service (les élus locaux ne peuvent pas le faire, art. 288 CCL) ; et finalement qu'en phase ③, la même marge de manœuvre est laissée aux agents qui exécutent et opèrent le service parce qu'ils sont au front et confrontés aux problèmes opérationnels quotidiens auxquels ils doivent adapter la réponse. On est, dans cet exemple, à trois niveaux successifs de la relation « principal-agent » avec chaque fois une marge de manœuvre de dix pour-cent : la réalisation correspond ainsi à $0.9 \times 0.9 \times 0.9 = 0.72$ à la demande exprimée initialement par les résidents. L'écart entre ce qui est demandé et ce qui est produit peut atteindre vingt-huit pour cent. La redevabilité requiert de réduire la marge de manœuvre à chaque étape de façon que la marge qui sépare la demande initiale du résultat final soit la plus faible possible ; la pratique montre que cela est difficile.

L'aléa moral

L'aléa moral décrit une situation dans laquelle une partie prenante à un contrat, ici de coopération, n'a pas les informations parfaites sur le type de comportement, c'est-à-dire sur les actions entreprises par l'autre partie. Dans l'exemple donné, les résidents laissent une marge de manœuvre au conseil municipal parce que ce dernier doit négocier avec d'autres communes coopérantes. Ils ne savent pas si les préférences des résidents des autres communes sont identiques à la leur ou non. Mais les élus sont aussi en position d'utiliser cette marge de manœuvre pour faire passer leurs propres préférences si elles ne coïncident pas exactement avec celles des demandeurs. Cela est d'autant plausible que, comme dit plus haut,

la coopération intercommunale n'intègre pas les modalités de démocratie participative. Et en seconde étape, les élus ne peuvent ni gérer les établissements de coopération, ni y être employés en qualité de salariés (art. 288 CCL). On a donc une rupture de redevabilité ad personam – c'est le contenu de l'arrêté conjoint de création qui fixe le périmètre d'action et d'opérationnalité (art. 287). L'aléa moral est donc lié à une variété spécifique d'asymétrie d'information portant sur le « type » de comportement des partenaires.

L'asymétrie d'information

Certains participants à la décision disposent d'informations pertinentes, d'autres pas. On peut illustrer cette situation en lisant le schéma à l'envers. En ③, il semble assez évident que le personnel administratif et/ou technique chargé de l'opérationnel connaît mieux la fonction de production du service que les membres du comité d'établissement. Il détient l'expertise nécessaire à la réalisation du service.²⁸ À son tour, le conseil de l'établissement est plus proche de la production du service et donc mieux renseigné que ne le sont les conseils municipaux. Enfin, les conseils municipaux détiennent des informations liées à la négociation entre les CL pour aboutir à un contrat de coopération dont les résidents locaux (commune A) ne disposent pas. L'accès à l'information n'est donc pas la même pour les parties prenantes, principal et agent dans les trois étapes données en exemple. Réduire l'asymétrie d'information implique un effort notable dans l'élaboration des contrats et conventions de coopération. Le CCL ouvre des options, tel le recours à l'expertise de personnes qualifiées en vue d'apprécier et de choisir le meilleur mode de gestion des services publics (art. 80). La commune peut exercer en tout temps un pouvoir général de contrôle économique, technique et financier en se faisant assister, si nécessaire, par des experts ou/et agents (art. 95, sur les contrats de délégation). Le statut-type relatif aux groupements de service, fixé par décret gouvernemental sur proposition du Haut Conseil des Collectivités Locales et sur avis de la Haute Cour administrative (art. 283) devrait aussi comporter un volet visant à réduire l'asymétrie d'information et l'aléa moral.

Pour revenir à la question au cœur de ce Rapport, il n'est pas question de démocratie participative dans les dispositions du CCL relative à l'externalisation des services publics et à la coopération intercommunale. Autrement dit, les interventions démocratiques restent possibles dans le cadre des activités communales réalisées « à l'interne » de la commune ; mais dès qu'une tâche est externalisée ou réalisée en coopération, les possibilités d'intervention disparaissent. La voie de l'externalisation (sous les diverses formes indiquées) est une porte ouverte au contournement de la contrainte de démocratie participative, du moins dans l'état actuel de l'écriture du CCL. Cela vaut aussi pour la gestion et de la fourniture des services publics communaux, externalisées sous la forme de gestion déléguée à des organismes de droit privé (?) ou de droit, et aussi d'agences - notamment les "agences" régionales" qui sont en fait des architectures de la déconcentration.²⁹

²⁸ Cette question est abordée dans Hammami M., B. Dafflon B. et G. Gilbert, 2021, op. cit., notamment la section 3.5 *S'assurer de la capacité des collectivités locales à prendre en charge les tâches* et 4.5 sur les capacités organisationnelles des CL.

²⁹ Dans le Rapport du groupe de travail sur les compétences en matière d'équipement, la solution proposée consiste à découper l'essentiel du Ministère de l'équipement en agences régionales (déconcentration) et de faire de celles-ci les interlocuteurs pour ne pas dire les exécutants des décisions d'investissement des CL. *Audit organisationnel et fonctionnel du ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire*, GIZ, Projet « Appui à la Décentralisation en Tunisie », et MEHAT, octobre 2018, pages 76 et ss.

Résumé exécutif

Mettre en œuvre la démocratie implique le respect de contraintes, notamment institutionnelles, et d'obligations, notamment dans la structure et le contenu des finances publiques décentralisées. Quatre enjeux ont été sélectionnés et analysés dans ce quatrième chapitre : (i) l'accès à l'information, (ii) la comptabilité publique des collectivités locales, (iii) l'autonomie financière des CL, (iv) l'externalisation et les modes de gestions des services publics locaux dans la coopération décentralisée, intercommunale et interrégionale.

Accès à l'information (section 4.1, Tableaux 11, 12 et 13)

Cet enjeu essentiel est globalement bien perçu en Tunisie si l'on en juge par la place prise par les items relatifs à l'information dans le CCL, ou par la place qui lui est accordée dans les dispositifs du PDUGL et dans les conditionnalités imposées à certains transferts financiers de l'Etat aux CL (SGNA par exemple).

La démocratie participative, telle qu'articulée dans le CCL repose sur trois piliers :

- (i) la publicité et le droit à l'information ;
- (ii) le droit d'intervention, de proposition et de consultation ;
- (iii) le suivi des décisions, l'opérationnalité, la performance.

La nomenclature budgétaire (section 4.2, Tableaux 14 et 15)

La comptabilité publique doit satisfaire à quatre exigences, à savoir : (1) intégrer et classer toutes les opérations budgétaires, financières ou purement comptables, d'une collectivité publique ; (2) permettre le calcul des coûts des prestations publiques (comptabilité analytique); (3) permettre la prévision et la planification ainsi que le pilotage macroéconomique de la décentralisation; (4) fournir les informations nécessaires aux décisions politiques dans un système démocratique.

Pour satisfaire ces quatre exigences, la nomenclature budgétaire doit reposer sur une double classification, fonctionnelle et par nature. La nomenclature budgétaire et comptable utilisée actuellement au niveau des collectivités locales ne contient pas une telle classification fonctionnelle. Ni le Code de comptabilité publique, ni la loi organique n° 2019-15 du 13 février 2019 relative à la loi organique du budget ne la mentionnent. Le dispositif des chapitres IV du CCL "de la classification des ressources" et V "des crédits et des dépenses des CL" se fonde exclusivement sur une classification comptable par nature. Cela satisfait au point (1) énuméré ci-dessus, mais pas aux trois autres exigences. Pour ces dernières, il faut recourir à une classification fonctionnelle des recettes et des dépenses.

Démocratie participative et autonomie financière (section 4.3)

Dès 2012, les ressources propres des communes se situaient dans une fourchette de 50 à 55 % de leurs ressources totales, pour 45 à 50% de crédits transférés. En d'autres termes, chaque demande locale pour des services publics en plus ou en mieux ne serait supportée qu'à moitié par les contribuables locaux.

Lorsque les habitants, ou les acteurs de la société civile, expriment des besoins locaux nouveaux ou supplémentaires, ils devraient en supporter les conséquences financières. Sans une réelle autonomie financière, le financement reporté sur l'Etat central au travers de transferts attendus. Confronté à des ressources limitées, l'Etat central ne pouvant satisfaire toutes les demandes locales, va restreindre les choix et fixer les priorités à la place des CL. D'où l'expérience de frustrations locales face à des demandes non satisfaites ou face à des priorités décidées qui ne correspondent pas à celles que les CL auraient voulu voir priorisées.

Externalisation de la gestion des services publics locaux (section 4.4, Tableaux 16 et 17)

Le CCL contient plusieurs articles qui permettent d'externaliser la production et la gestion des services publics locaux. Le CCL prévoit que la collectivité locale peut exploiter ses services "à priori" par voie de régie directe (art. 1 et 82) ou indirectement, par "gestion contractuelle" (art. 83 et ss) – qui n'est autre qu'une externalisation du service (Tableau 16, page 72). L'autre forme d'externalisation passe par la coopération intercommunale (art. 281 et ss.) ou entre régions et communes (art. 281 et 352 CCL) (Tableau 17, page 74).

La question est celle de savoir si l'externalisation de la gestion d'un service public local prend en compte l'exigence de démocratie participative. Deux questions sont centrales. L'une est de savoir si les règles et les modalités de la démocratie participative s'appliquent également ou si elles sont diluées, voire disparaissent. L'autre est de mesurer les risques que pourrait faire courir à la collectivité locale l'utilisation stratégique par les partenaires de la décision externalisée d'informations ou de comportements cachés (asymétrie d'information et « aléa moral »), que cette externalisation fasse intervenir un agent privé ou une autre collectivité publique locale par voie de coopération.

En effet, pour les deux formes de gestion, *à priori directe* ou *contractuelle*, l'art. 80 CCL précise que la CL doit retenir le meilleur mode de gestion selon des critères d'efficacité et de qualité, compte tenu de ses capacités propres - sur ce dernier point, le code ne précise pas de quelles « capacités » il s'agit, capacité managériale ou capacité financière. Il n'y a pas de référence explicite à la démocratie participative.

Il en est de même pour la coopération intercommunale, décrite dans le Livre II chapitre premier section 9. Les articles 281 à 291 CCL donnent un certain nombre de précisions sur les modalités de la coopération, mais il n'y a aucune référence ni renvoi aux procédés de la démocratie participative.

Références

- Dafflon B., 2009, "Les structures d'accueil de la petite enfance : une lecture du point de vue de l'économie politique", in GIS-GRALE-CNRS, L'action sociale des collectivités locales, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Editions Le Moniteurs, Paris, page169 – 200.
- Dafflon B., 2010, "L'économie politique de l'eau potable : de la source au robinet" dans Les enjeux de la gestion locale de l'eau, GIS-GRALE-CNRS, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Editions Le Moniteur, Paris, pages 43-60
- Dafflon B., 2013, "L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux", Document de travail 135, , AFD Agence française de développement, Département de la Recherche, Paris. [https:// www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/135-document-travail.pdf](https://www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/135-document-travail.pdf)
- Dafflon B., 2013, "Equilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie », Revue Tunisienne de Fiscalité, No 20, 2013, pages 105-154.
- Dafflon B., 2021, *Le budget local : la transparence financière au service de la démocratie participative*, dans « Transparence et Droit », ouvrage collectif en l'honneur de Neji Baccouche, Centre d'Etudes Fiscales de la Faculté de Droit de l'université de Sfax, Tunisie, pp. 391-425.
- Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, bilan et enjeux*, Agence Française de Développement, Paris. <https://www.afd.fr/fr/leconomie-politique-et-institutionnelle-de-la-decentralisation-en-tunisie>.
- Dafflon B. et G. Gilbert 2021, *Les transferts financiers entre l'Etat et les Collectivités locales tunisiennes : état des lieux et prospective*, (Rapport I sur les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales), Programme d'Appui à la Réforme de la Décentralisation PARD, PAPD et Union Européenne, Tunis. <https://www3.unifr.ch/ecopol/en/departement/professor-emeritus/cv-dafflon-bernard.html>
- Dafflon B. et G. Gilbert, 2022, *Le futur opérationnel des transferts financiers entre l'État central et les communes tunisiennes selon le CCL*, (Rapport II sur les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales), Programme d'Appui à la Réforme de la Décentralisation PARD, PAPD et Union Européenne, Tunis. <https://www3.unifr.ch/ecopol/en/departement/professor-emeritus/cv-dafflon-bernard.html>
- Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013, "Equilibre budgétaire des collectivités locales dans un environnement décentralisé - Quelles leçons tirer des expériences nationales ?", Agence Française de Développement, Document de travail n° 132.
- Hammami M., Dafflon B. et G. Gilbert 2021, *La répartition des compétences entre le niveau central et les collectivités locales en Tunisie : état des lieux et proposition d'une méthodologie opérationnelle*, Programme d'Appui à la Réforme de la Décentralisation PARD, PAPD et Union Européenne, Tunis. <https://www3.unifr.ch/ecopol/en/departement/professor-emeritus/cv-dafflon-bernard.html>
- MEHAT, 2018, Audit organisationnel et fonctionnel du ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire, GIZ, Projet « Appui à la Décentralisation en Tunisie », et MEHAT, octobre 2018.

Annexe : sélection d'articles du CCL cités dans ce Rapport

Pour faciliter la lecture de chapitres du présent Rapport, cette annexe reproduit in extenso le texte des articles référés. La sélection est guidée par les deux thématiques centrales : démocratie participative et accès à l'information. Dans le détail, sont repris dans la première colonne de gauche les articles de loi mentionnés dans le Tableau 2 (page 14) *Le dispositif de la démocratie participative dans le CCL* ; dans la deuxième colonne, sont concernés les articles de loi mentionnés dans le Tableau 11 (page 58) sur la *Transparence, publicité et droit à l'information dans les communes et les régions*.

T2	T11	Texte de l'article dans le CCL
Dispositions générales valables pour toutes les CL		
1	1	La présente loi organique a pour objet de déterminer les règles relatives à l'organisation des structures du pouvoir local, à leurs compétences et à leurs modalités de fonctionnement conformément aux procédés de la démocratie participative en vue de réaliser, dans le cadre de l'unité de l'Etat, la décentralisation et le développement global, juste et durable.
	28	Les arrêtés réglementaires des collectivités locales sont publiés au journal officiel des collectivités locales. Ils sont affichés au siège de la collectivité locale et portés sur son site électronique. Un décret gouvernemental pris sur avis de la Haute Cour Administrative détermine les modalités de publication et d'affichage des arrêtés réglementaires des collectivités locales.
29	29	Les programmes de développement et d'aménagement du territoire sont obligatoirement préparés en observant les procédés de la démocratie participative. Le conseil de la collectivité locale garantit une participation effective de tous les habitants et de la société civile au cours des différentes étapes de préparation des programmes de développement et d'aménagement du territoire et lors du suivi de leur exécution et de leur évaluation. La collectivité locale prend toutes les mesures pour informer préalablement les habitants et la société civile des projets des programmes de développement et d'aménagement du territoire. Les programmes de développement et d'aménagement du territoire sont soumis à l'approbation des conseils locaux concernés après l'accomplissement des procédures prévues par la présente loi. Un décret gouvernemental, pris sur proposition du Haut Conseil des Collectivités Locales, fixe un régime-type des procédés de la démocratie participative. Le conseil local élu détermine, en concertation avec la société civile, les procédés de la démocratie participative sur la base du régime-type susvisé. Les conseils locaux rejettent tout programme de développement pris en violation des dispositions du présent article. Toute décision prise par la collectivité locale contrairement aux prescriptions du présent article est susceptible de recours pour excès de pouvoir.
30	30	La collectivité locale tient un registre dans lequel sont inscrites, à leur demande, les composantes de la société civile désirant être impliquées dans la gestion de l'intérêt local. En outre, elle tient obligatoirement un registre spécial dans lequel sont consignés les avis et les questionnements des habitants et de la société civile ainsi que les réponses apportées. Ce registre peut être tenu en version électronique. Un résumé des observations et des suites qui leurs sont données est présenté à l'ouverture de chaque session du conseil de la collectivité locale. Les collectivités locales publient sur leurs sites électroniques et par tout autre moyen et affichent à leurs sièges les projets des arrêtés réglementaires avant leur soumission à l'examen de leurs conseils élus, et ce, quinze jours au moins avant la tenue de la séance de délibération. Un décret gouvernemental pris sur proposition du Haut Conseil des Collectivités Locales et sur avis de la Haute Cour Administrative, détermine les conditions et les procédures d'application du présent article. [également décret gouvernemental 2019-401, voir note 7 page 11].
31		Sur initiative du président de la collectivité locale ou du tiers de ses membres, le conseil de la collectivité locale peut décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, de consulter les habitants par voie de référendum sur les programmes de développement et d'aménagement du territoire. Un dixième des électeurs locaux de la collectivité locale peut également demander l'organisation d'un référendum. Dans ce cas, le référendum ne peut être organisé que suite à l'accord des deux tiers des membres du conseil dans un délai ne dépassant pas les deux mois. Il ne peut être organisé qu'un seul référendum durant le mandat municipal ou régional. Le conseil de la collectivité locale doit, dans la détermination de la date du référendum, observer les délais de préparation du budget. Il ne peut être procédé à l'organisation d'un référendum ni au cours de la première ni au cours de la dernière année du mandat municipal ou régional.

32		<p>Le président de la collectivité locale notifie sans délai la décision du conseil de la collectivité d'organiser un référendum au gouverneur territorialement compétent et à l'Instance Supérieure Indépendante des Elections.</p> <p>Le gouverneur peut s'opposer à l'organisation du référendum devant le tribunal administratif de première instance dans un délai ne dépassant pas un mois à partir de la date de la notification qui lui a été faite.</p> <p>Le tribunal examine l'opposition dans un délai ne dépassant pas deux mois. L'appel est interjeté dans un délai d'une semaine de la date de la notification du jugement de première instance. La cour administrative d'appel rend une décision définitive dans un délai ne dépassant pas un mois à partir de sa saisine.</p>
33		<p>Les dépenses liées à l'organisation du référendum sont servies sur le budget de la collectivité locale. Les crédits nécessaires à cet effet doivent être disponibles avant de procéder à son organisation sous les auspices de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections.</p> <p>Les résultats du référendum sont obligatoires à condition que le taux de participation ne soit pas inférieur au tiers des électeurs inscrits.</p>
	34	<p>La collectivité locale s'oblige à garantir la transparence de gestion des affaires locales et de son fonctionnement. Elle prend toutes les mesures et moyens permettant d'accéder aux informations portant notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> -les projets des arrêtés réglementaires de la collectivité locale, -la gestion financière, -la gestion du patrimoine, -les contrats conclus par la collectivité locale, -les travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser. <p>Les collectivités locales s'engagent à recourir à l'audit interne de leur gestion et à rendre public le résultat dudit audit. L'Etat appuie les collectivités adoptant un système d'audit et de contrôle.</p> <p>En coopération avec l'Institut National des Statistiques, les collectivités locales s'obligent à tenir une base de données statistiques locales précises et classées en particulier selon le sexe et le secteur socioéconomique et à la mettre à la disposition des pouvoirs publics, des chercheurs et du public à l'effet de les exploiter dans l'élaboration des politiques publiques et plans de développement ainsi que les différentes recherches, sous réserve de respecter la législation relative à la protection des données personnelles.</p> <p>L'Institut National des Statistiques établit au profit des collectivités locales des modèles et des procédés pour l'établissement des données statistiques et les assiste, autant que possible, à la tenue des dites données.</p>
35	35	<p>Les conseils municipaux et régionaux peuvent décider à la majorité de leurs membres d'organiser des rencontres publiques avec les habitants au cours desquelles seront présentées des clarifications par le conseil et des propositions par les habitants préalablement à l'adoption notamment des décisions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> -la révision des redevances locales, -la conclusion des contrats de coopération et de partenariat, -la participation à la création d'entreprises publiques, -la conclusion des conventions de coopération avec les autorités centrales, -l'habilitation d'une autre collectivité locale à exercer des attributions relevant de sa propre compétence ou l'acceptation de se charger d'attributions relevant d'une autre collectivité locale, -la gestion des biens publics, -les arrêtés réglementaires des conseils locaux, -les conventions de partenariat et de coopération étrangères, -le financement des associations et la gestion des dons. <p>Ladite réunion peut être convoquée sur demande motivée et formulée par 5% au moins des inscrits au registre électoral de la commune ou de la région concernée. Dans ce cas, la collectivité doit organiser une réunion dans un délai ne dépassant pas 30 jours à partir du dépôt de la demande.</p>
	36	<p>Sont insérés au portail réservé aux collectivités locales, les arrêtés, annonces, communiqués, avis consultatifs prévus par la présente loi.</p>
	41	<p>Les conventions n'entrent en vigueur qu'après leur approbation par le conseil de la collectivité et la publication de ladite approbation au journal officiel des collectivités locales.</p> <p>Les conventions sont publiées sur le site web de la collectivité locale concernée.</p>
	45	<p>Les arrêtés réglementaires des collectivités locales sont publiés au journal officiel des collectivités locales en langue arabe. Ils peuvent être publiés à titre d'information dans une ou plusieurs autres langues.</p> <p>L'Imprimerie Officielle de la République Tunisienne se charge de la publication électronique gratuite des arrêtés réglementaires des collectivités locales au journal officiel des collectivités locales dans un délai ne dépassant pas cinq jours calendaires à partir de la notification d'une copie des dites décisions par tout moyen sécurisé.</p> <p>A la demande de la collectivité locale et à ses frais, les décisions sont publiées en version papier.</p>

46	Les arrêtés réglementaires des collectivités locales entrent en vigueur cinq jours après leur publication au site électronique du journal officiel des collectivités locales.
55	Le Haut Conseil des Collectivités Locales établit des rapports d'évaluation des transferts de compétences. Lesdits rapports sont publiés au journal officiel des collectivités locales et au site électronique du Conseil.
62	<i>La Haute Instance des Finances Locales</i> prépare un rapport annuel sur ses activités et sur l'état des finances locales durant l'année écoulée. Ledit rapport est présenté au Haut Conseil des Collectivités Locales au cours d'une réunion tenue au cours du mois de juin. Ledit rapport est publié au Journal Officiel des Collectivités Locales et sur le site électronique du Conseil
75	La gestion de tous les services publics locaux obéit aux principes suivants : <ul style="list-style-type: none"> • l'égalité entre les usagers et cocontractants du service public, • la continuité des prestations, • l'adaptabilité, • le développement durable • la transparence • la redevabilité • la neutralité • l'intégrité, • l'efficacité et la protection des derniers publics, • la gouvernance ouverte.
76	Les collectivités locales garantissent l'accès à l'information et s'engagent à publier tous les documents relatifs au fonctionnement des services publics conformément à la législation en vigueur. Les collectivités locales établissent des rapports périodiques sur la gestion des services publics et les publient sur leur site électronique.
78	78 La collectivité locale peut, sur demande des composantes de la société civile, créer une commission spéciale composée, outre des membres du conseil et d'agents de son administration, de représentants de la société civile, chargée d'assurer le suivi du fonctionnement des services publics sans s'immiscer dans leur gestion. Cette commission présente des rapports au conseil de la collectivité locale. La collectivité locale peut également sonder l'opinion des utilisateurs sur le fonctionnement et les modalités de gestion de l'un des services publics locaux moyennant un formulaire pour la préparation et l'étude duquel, doivent être observées les exigences de transparence, d'objectivité et d'indépendance. Les résultats du sondage sont publiés par tout moyen possible.
79	Lors de la dernière année de son mandat, le conseil de la collectivité locale charge un ou, le cas échéant des experts, d'auditer les modes de gestion des services publics à caractère économique ainsi que l'attribution de leur gestion selon la législation et la réglementation en vigueur. Le rapport d'audit est publié sur le site électronique réservé à la collectivité, suite à sa présentation publique au cours de la dernière session du conseil de la collectivité.
82	Le conseil de la collectivité locale peut décider l'exploitation de certains services publics locaux sous forme de régie indirecte. Il est réservé aux dites régies, chargées d'exploiter des services publics locaux, un budget spécial. Les règles de la comptabilité applicable aux entreprises leurs sont applicables. Un commissaire aux comptes est désigné conformément aux critères de concurrence et de transparence et selon les règlements et les procédures en vigueur pour assurer leur contrôle. Un décret gouvernemental pris sur proposition du ministre chargé des finances et du ministre chargé des collectivités locales après consultation du Haut Conseil des Collectivités Locales et sur avis de la Haute Cour Administrative détermine l'organisation administrative et financière des régies ainsi que leur régime financier et leurs modes de gestion.
84	Les collectivités locales peuvent exploiter une partie de leurs services publics, leurs biens, leurs marchés, leurs parcs de stationnement, leurs abris ou leurs espaces d'affiches publicitaires ou les droits publicitaires leur revenant ou encore la construction de complexe immobilier sur leurs domaines en vertu de contrats de concession conformément à la législation applicable aux concessions et sous réserve du respect du principe de la libre administration. Après appel à la concurrence et sous réserve du respect des règles de la transparence, les conseils des collectivités locales délibèrent et approuvent les contrats de concession, leurs durées ainsi que leurs clauses financières. Les collectivités locales peuvent, à cet effet, consulter les instances et les services compétents des administrations centrales. Le concédant et le concessionnaire veillent au maintien de l'équilibre financier du contrat dans la limite des exigences qu'impose le service public objet du contrat et en fonction de la rémunération perçue par le concessionnaire.

85	<p>Les collectivités locales peuvent, sur délibération de leurs conseils, décider d'exploiter des services publics à caractère économique, industriel et commercial moyennant des contrats de «délégation de services publics locaux », par lesquels la collectivité locale délégante confie à une personne publique ou privée, en sa qualité de délégataire, la gestion d'un service public ne revêtant pas un caractère administratif relevant de ses prérogatives et dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service public objet de la délégation à charge pour le délégataire d'assumer les risques financiers liés à l'exploitation du service.</p> <p>Le contrat de délégation de service public peut mettre à la charge du délégataire de réaliser des constructions ou acquérir des biens ou équipements nécessaires au fonctionnement du service.</p> <p>La délibération du conseil de la collectivité locale mentionne la nature des prestations de service public à déléguer ainsi que leurs caractéristiques techniques.</p> <p>Les collectivités locales peuvent se faire assister par des cabinets ou des entreprises spécialisées pour négocier et élaborer les projets des contrats de délégation de service public. Les contrats de délégation de service public seront conclus conformément à des procédures respectant les principes de concurrence, d'égalité, de transparence et de sincérité.</p>
88	<p>Les offres de délégation de service public sont soumises à l'appel à la concurrence, dont la publicité est assurée par son insertion au site électronique réservé à la collectivité et dans deux journaux quotidiens au moins et par affichage à son siège.</p> <p>L'appel à la concurrence fixe le délai approprié pour que la concurrence soit réelle, et ce, compte tenu de l'importance de l'objet du contrat.</p> <p>L'avis d'appel d'offres indique obligatoirement ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'objet du contrat, • le lieu où l'on peut prendre connaissance des cahiers des charges et les retirer, • le lieu, la date et l'heure limites de réception des offres, • le lieu, la date et l'heure de la séance de l'ouverture des offres, • le délai pendant lequel les candidats resteront engagés par leurs offres, • les justifications devant être présentées relatives aux caractéristiques techniques et garanties financières exigées. <p>Il est tenu compte des principes prévus par l'article 75 de la présente loi.</p>
105	<p>Le plan de développement local, élaboré selon une méthode participative et avec l'appui des services de l'Etat, constitue le cadre de référence pour l'action et les interventions des collectivités locales et des organes qui en dépendent en matière de développement global.</p> <p>Lors de la préparation du plan de développement local, il doit être tenu compte des capacités de la collectivité locale ainsi que du volume d'appui financier apporté par l'Etat et les différents intervenants dans le domaine du développement à quelque titre que ce soit.</p> <p>Le plan de développement local s'emploie, avec l'appui de l'Etat, à consolider les avantages comparatifs de chaque collectivité locale ou à lui conférer des avantages attractifs pour promouvoir son développement et y encourager l'investissement.</p>
111	<p>Sur la base de programmes fixés par leurs conseils, les collectivités locales peuvent octroyer des aides financières pour les associations légalement constituées pour appuyer leurs activités sociales, culturelles, sportives et environnementales. Elles peuvent autoriser lesdites associations à utiliser les différents espaces et équipements dans des activités d'intérêt général conformément à des programmes et conditions approuvés par la collectivité locale et insérés sur son site électronique.</p> <p>Les aides au profit des associations sont octroyées conformément aux exigences de transparence, d'égalité des chances et de concurrence. Le conseil de la collectivité locale détermine d'une manière préalable, par une délibération rendue publique par tout moyen disponible, les conditions de présentation des candidatures pour bénéficier des aides, les modalités de dépouillement et de proclamation des résultats. Les demandes de candidature sont obligatoirement accompagnées du statut de l'association concernée, du dernier rapport moral et du dernier rapport financier approuvés conformément à la loi. La collectivité locale peut accorder des primes pour financer des activités considérées par son conseil comme revêtant un intérêt particulier sur la base d'un « contrat-programme » conclu entre la collectivité et les associations dont les comptes financiers sont approuvés conformément à la loi. Le programme de l'activité objet du contrat est nécessairement inséré au site électronique de la collectivité concernée.</p> <p>Les aides des collectivités locales aux associations sportives sont soumises à la loi régissant les organismes sportifs.</p> <p>Les collectivités locales publient avant le 15 novembre de chaque année un rapport comportant la liste des associations bénéficiaires des aides au titre de cette année et un résumé de leurs activités.</p>
119	<p>Lors de la préparation des projets de ses plans, la collectivité locale recourt obligatoirement à la méthode participative conformément à la loi et aux procédés participatifs arrêtés par ses conseils élus pour faire participer effectivement les habitants et les organismes de la société civile et garantir leur implication dans la conception et la fixation des grands choix d'aménagement ainsi que la mise en place des modalités pratiques pour préparer les plans d'aménagement et assurer le suivi de leur exécution.</p> <p>Dans la préparation des plans d'aménagement, les collectivités locales s'engagent à respecter les objectifs du développement durable.</p>

	122	Les décisions des collectivités locales relatives à l'approbation des plans et actes cités dans cette partie de la présente loi sont publiées au Journal Officiel des Collectivités Locales.
	124	Les collectivités locales préparent un rapport annuel retraçant leurs actions en matière d'aménagement, d'urbanisme et de développement durable et le publient par tout moyen disponible.
130	130	Les collectivités locales s'engagent, lors de la préparation de leur budget annuel, à observer la transparence et à adopter la méthode participative en élaborant un document exhaustif, unique et clair et en se basant sur des prévisions réalistes, sincères et englobant l'ensemble des ressources, des dépenses et des divers engagements. Les opérations financières et comptables des collectivités locales sont réalisées conformément aux règles prévues par la loi et les règlements y afférents.
165		Les habitants de la collectivité locale et les composantes de la société civile inscrits auprès du secrétariat général et toute personne y ayant intérêt peuvent demander des éclaircissements par écrit auprès du président de la collectivité locale concernant des recettes ou dépenses particulières. Chaque demande est inscrite dans un registre numéroté réservé aux demandes d'éclaircissements. La collectivité peut opter pour un système informatisé sécurisé de tenue dudit registre. Les personnes visées au paragraphe précédent et qui ne reçoivent pas de réponse motivée dans un délai d'un mois à partir du dépôt de leur demande, peuvent saisir le tribunal administratif territorialement compétent. Le tribunal autorise le cas échéant l'obtention des documents demandés.
Dispositions spécifiques aux communes		
212		Les commissions se réunissent sur convocation de leurs présidents, dans un délai n'excédant pas dix jours à partir de la date de leur constitution. Elles fixent le calendrier de leurs réunions et leurs ordres du jour. Les commissions préparent des rapports portant sur les questions dont elles se sont saisies ou qui leur sont soumises par le conseil municipal ou par le président de la commune. Les commissions adoptent, dans l'accomplissement de leurs missions, les mécanismes de la démocratie participative. La commission peut inviter à ses travaux les agents de l'Etat ou des établissements ou entreprises publics choisis pour leur expérience. Les commissions peuvent associer les habitants de la commune, les composantes de la société civile ou toute personne autorisée, de par son activité ou expérience, à émettre un avis utile. Les procès-verbaux des séances des commissions sont consignés dans un registre spécial numéroté. Les commissions peuvent adopter un système de registre électronique sécurisé.
216		La première séance du conseil municipal élu a lieu dans un délai n'excédant pas huit jours ouvrables à partir de la date de proclamation des résultats définitifs des élections par l'Instance Supérieure Indépendante des Elections, et ce, sur convocation du président du conseil municipal dont le mandat est arrivé à terme et, en cas d'empêchement, par le membre élu le plus âgé du conseil. Le conseil fixe, lors de sa première séance, le calendrier de ses sessions ordinaires et en informe le public. Une réunion préliminaire précède obligatoirement la tenue de la session ordinaire. Elle est présidée par le président de la commune ou l'un de ses adjoints et se tient au moins un mois avant la tenue de la session ordinaire. Les habitants de la commune sont invités à cette réunion par tout moyen d'information disponible pour écouter leurs opinions et doléances sur les affaires locales et leur présenter les programmes municipaux. Les propositions soumises à la réunion préliminaire sont étudiées par les commissions, selon leurs domaines de compétence, et doivent être soumises au conseil municipal lors de sa prochaine session ordinaire. Les réunions préliminaires sont tenues, à tour de rôle, dans les différents arrondissements municipaux. Sous réserve des cas exceptionnels ou des jours fériés, le conseil tient ses sessions et réunions en fin de semaine. Le conseil tient obligatoirement une session tous les trois mois. Il tient également des réunions chaque fois que nécessaire à la demande de son président, du tiers de ses membres ou d'un dixième des électeurs inscrits dans le registre des électeurs de la commune. Les convocations sont adressées quinze jours au moins avant la date de la session. En cas de nécessité, le délai de convocation peut être abrégé à deux jours. En cas d'extrême nécessité, la réunion peut être tenue immédiatement. La convocation mentionne obligatoirement l'ordre du jour de la session. La convocation est consignée au registre des délibérations, affichée à l'entrée du siège de la commune, publiée au site électronique de la municipalité et adressée par écrit aux membres du conseil. Les convocations adressées par voie électronique et dont la réception est prouvée font foi.

230	<p>Le conseil d'arrondissement émet des avis et des propositions notamment à propos des questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'établissement et l'aménagement des équipements collectifs de proximité relatifs à la culture, au sport, aux affaires sociales et économiques qui concernent exclusivement les habitants de l'arrondissement, • La gestion des équipements collectifs sus-indiqués, suite à un accord conclu entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement après l'établissement d'un inventaire s'y rapportant, • L'établissement et la révision des différents documents et des opérations d'urbanisme qui concernent le territoire de l'arrondissement, • Le montant des aides qu'il est envisagé d'accorder au profit des différentes associations et aux personnes bénéficiaires dans le périmètre de l'arrondissement, • Les programmes annuels relatifs à la propreté, à la préservation de l'environnement dans le périmètre de l'arrondissement, le suivi de leur exécution et la contribution à l'élaboration du programme d'investissement municipal et du programme d'équipement municipal et ce en proposant des projets pour l'arrondissement et des programmes d'amélioration des équipements essentiels et de rénovation urbaine. <p>Le conseil d'arrondissement met à la disposition des habitants un registre de suggestions en format papier et électronique.</p>
238	<p>Le conseil municipal prépare le programme d'investissement municipal et le programme d'équipement municipal dans la limite des capacités propres de la commune et des ressources mises à sa disposition tout en adoptant les procédés de la démocratie participative.</p> <p>Le conseil municipal prend toutes les mesures nécessaires et possibles pour promouvoir le développement de la commune et accroître l'attractivité de l'investissement, en particulier par la réalisation des infrastructures et des équipements collectifs ou leur développement.</p>
239	<p>Le conseil municipal prépare les plans d'urbanisme en adoptant les procédés de la démocratie participative. Il veille au respect des règles relatives à l'aménagement du territoire et documents de planification urbaine relatifs à la protection du patrimoine archéologique et historique ainsi qu'au respect des règles prévues par les lois et règlements en vigueur.</p> <p>Le conseil municipal adopte, soit unilatéralement, soit en partenariat et en coordination avec les services centraux ou régionaux du ministère chargé de l'urbanisme, les mesures qui s'imposent dans le cadre des opérations d'urbanisme et en rapport avec l'aménagement, la réhabilitation et la rénovation urbaine.</p> <p>Le conseil municipal édicte les règlements locaux de construction et les règlements relatifs à la préservation des spécificités urbanistiques de la commune.</p>
Dispositions spécifiques aux régions	
296	<p>La région est notamment compétente pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration de plans pour promouvoir le développement de la région en recourant aux procédés de la démocratie participative et en prenant en considération les exigences de développement durable et de l'économie verte, • veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs essentiellement aux circuits de distribution, à l'environnement, à la culture, au sport, à la jeunesse, aux affaires sociales, à l'emploi et aux personnes âgées au profit des habitants de la région, des entreprises et des associations sises à la région et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés, • l'organisation, la promotion et l'appui du transport non urbain dans la région et l'amélioration de ses prestations.
297	<p>Les attributions partagées avec l'autorité centrale consistent notamment en ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration des plans de l'aménagement du territoire de la région conformément à la loi en vigueur et en recourant aux procédés adéquats de la démocratie participative, • la réalisation des équipements publics à caractère régional relatifs essentiellement aux circuits de distribution, à l'environnement, à la culture, au sport, à la jeunesse, aux affaires sociales, à l'emploi et aux personnes âgées, • la réalisation des zones industrielles, artisanales, commerciales et touristiques avec la coordination des entreprises publiques concernées, • l'encadrement des investisseurs installés dans la région et l'encouragement des promoteurs de projets, • la sauvegarde des zones naturelles et archéologiques et leur valorisation sur le plan culturel et économique, • l'appui des activités culturelles, sportives et sociales dans la région, • l'élaboration, avec le concours des établissements d'enseignement et des entreprises économiques, des programmes de formation professionnelle adaptés aux spécificités de la région et leur appui aux fins d'assurer l'employabilité des jeunes, • l'organisation du transport urbain régional, • l'appui à l'ouverture des établissements d'enseignement, de formation professionnelle, des établissements universitaires et des centres de recherches sur l'environnement économique et culturel de la région,

	<ul style="list-style-type: none"> • le suivi de la situation du marché de l'emploi dans la région et l'initiation des mesures pour encourager la création des emplois, • la promotion du dialogue social et la participation active au règlement des conflits sociaux au niveau de la région, • l'élaboration de plans relatifs à la migration et aux tunisiens à l'étranger. <p>Les compétences partagées sont exercées conformément aux dispositions de la loi mentionnées au paragraphe 2 de l'article 13 de la présente loi.</p>
308	<p>Le conseil régional forme les commissions permanentes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la commission chargée des affaires financières et économiques et le suivi de gestion, • la commission chargée de la propreté, de la santé et de l'environnement, • la commission chargée des affaires sociales et du dialogue social, • la commission chargée de la famille, de l'enfance et des personnes sans soutien familial, • la commission chargée de l'infrastructure et de l'aménagement du territoire, • la commission chargée des affaires administratives et des prestations des services et du transport, • la commission chargée des arts, de la culture, du patrimoine, de l'éducation et de l'enseignement, • la commission chargée de la jeunesse et du sport et de l'action bénévole, • la commission chargée de l'égalité entre les personnes et de l'égalité des chances entre les sexes, • la commission chargée de la démocratie participative et de la gouvernance ouverte, • la commission chargée de la coopération décentralisée. <p>Le conseil régional peut former des commissions non permanentes auxquelles il confie l'examen de questions déterminées. Les représentants de la société civile et des groupements professionnels participent au déroulement des travaux de ces commissions.</p> <p>La composition des différentes commissions repose sur la représentation proportionnelle des différentes listes ayant remporté les élections du conseil.</p> <p>Hormis les cas d'impossibilité, sont prises en considération dans la composition des commissions respectivement le principe de la parité, la représentativité des jeunes et la corrélation entre la spécialité des membres du conseil et le domaine d'intervention la commission.</p> <p>Hormis le cas de l'inexistence d'autres listes électorales, la présidence de la commission chargée des affaires financières et économiques est attribuée à un membre du conseil régional qui n'appartient pas aux listes des candidats sur lesquelles ont été élus le président et son premier adjoint.</p>
310	<p>Les commissions se réunissent sur convocation de leurs présidents dans un délai n'excédant pas dix jours à partir de leur formation. Elles fixent le calendrier de leurs réunions et leur ordre du jour.</p> <p>Les commissions préparent des rapports sur les questions dont elles se sont saisies d'office ou qui leur sont soumises par le conseil régional ou par le président de la région.</p> <p>Les commissions adoptent, dans le cadre de l'accomplissement de leurs missions, les procédés de la démocratie participative. Toute commission peut inviter pour assister à ses travaux les agents de l'Etat ou des établissements ou entreprises publics choisis sur la base de leur expérience. Elle peut inviter les habitants et les composantes de la société civile ou toute autre personne autorisée, de par son activité ou expérience, à émettre un avis utile.</p> <p>Les procès-verbaux des séances des commissions sont consignés dans un registre spécial numéroté.</p> <p>Les commissions peuvent adopter un système de registre électronique sécurisé.</p> <p>Les commissions n'ont pas de pouvoir décisionnel. Elles ne peuvent exercer aucune des attributions du conseil régional, y compris sur délégation.</p>
311	<p>Le conseil régional tient obligatoirement une session tous les trois mois. Il tient également des réunions chaque fois qu'il le juge nécessaire à la demande de son président, du tiers de ses membres ou d'un dixième des électeurs inscrits au registre des électeurs de la région. Sous réserve des cas exceptionnels ou des jours fériés, le conseil tient ses sessions et réunions en fin de semaine.</p> <p>Les convocations sont adressées quinze jours au moins avant la date de la session. En cas de nécessité, le délai de convocation peut être abrégé à deux jours. En cas d'extrême nécessité, la réunion peut être tenue immédiatement. La convocation mentionne obligatoirement l'ordre du jour de la session.</p> <p>La convocation est consignée au registre des délibérations, affichée à l'entrée du siège de la région, publiée au site électronique de la région et adressée par écrit aux membres du conseil. Les convocations adressées par voie électronique et dont la réception est prouvée font foi.</p>