



RAPPORT

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE AU NIVEAU LOCAL

© Democracy Reporting International (DRI). Tous droits réservés. La diffusion du présent document sur une base non commerciale est encouragée, sous réserve que DRI soit cité comme source, et qu'une copie des traductions en d'autres langues lui soit fournie. DRI produira une version en langue arabe.

Avec le soutien de :



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Division IV, Human Security

RAPPORT

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE AU NIVEAU LOCAL

TABLE DES MATIÈRES

6 RÉSUMÉ

8 INTRODUCTION

10 I- LA NOTION DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE ET SES PRINCIPAUX ENJEUX

10 A. Approche conceptuelle

11 B. Démocratie participative locale, bonne gouvernance et gouvernance ouverte

12 C. Objectifs et contraintes de la démocratie participative locale

15 II- LA DÉMARCHE, LES INSTRUMENTS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE ET LEURS FONDEMENTS JURIDIQUES EN DROIT COMPARÉ

15 A. L'information

17 B. Le droit de pétition

17 C. Les procédures et les instances consultatives locales

22 D. Le référendum décisionnel local

26 E. L'évaluation et le contrôle de la gestion municipale

27 III- LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE EN TUNISIE

27 A. Les réalisations en matière de démocratie participative dans le cadre des projets de développement et d'aménagement du territoire

28 B. L'institutionnalisation des procédures de concertation obligatoires

28 C. La reconnaissance du référendum décisionnel local

LISTE DES FIGURES

la démocratie participative

10	Approche conceptuelle	11	La notion
14	Contraintes	16	L'information

RÉSUMÉ

La démocratie participative peut être définie comme « *l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens au gouvernement des affaires publiques* »¹. La démocratie participative n'est donc pas définie en tant que telle, en tant que concept, mais à travers les outils qui sont à son service et en relation avec l'objectif que sa prescription poursuit. Elle comble les lacunes de la démocratie représentative et tend à la corriger, à « *démocratiser la démocratie* »².

Dans les démocraties contemporaines, le niveau local apparaît souvent comme le plus pertinent pour favoriser la participation des citoyens aux affaires publiques. La notion de « démocratie participative locale » est par ailleurs souvent associée, comme c'est le cas en Tunisie, à celle de « bonne gouvernance » ou de « gouvernance ouverte ». Plusieurs niveaux de participation des populations locales peuvent être distingués, qu'il s'agisse de la simple information du public, de la consultation ou de la concertation sur les projets des collectivités locales, notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme, ou encore d'un véritable processus de codécision illustré par le référendum décisionnel local.

En droit comparé, les procédures de la démocratie participative locale trouvent parfois leur fondement dans les textes constitutionnels (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Portugal, France, Maroc, Tunisie...). Mais le plus souvent le cadre de ces procédures est fixé par la loi (Suède, Irlande, Croatie...).

Se trouve ainsi consacré dans un grand nombre de pays le droit du public à obtenir communication des informations relatives à la gestion des collectivités locales, préalable à toute démarche participative.

Par ailleurs, au-delà de la consultation ponctuelle des habitants ou des acteurs de la société civile sur un thème particulier, à un moment donné, comme les enquêtes publiques, les assemblées ou les votations citoyennes, il est possible de mettre en place des espaces permanents de consultation et de concertation (comités de quartier, commissions consultatives...).

Le « budget participatif » permet quant à lui de faire participer les habitants à l'élaboration du budget municipal et d'allouer à la population locale des fonds susceptibles d'être utilisés suivant les besoins définis par cette population.

La démarche participative peut s'appliquer jusque dans l'évaluation de la gestion municipale. Les citoyens peuvent ainsi juger par eux-mêmes de l'efficacité des actions entreprises, des contraintes rencontrées et aider les autorités municipales à trouver des mesures correctives.

Plusieurs pays ont également consacré le référendum local décisionnel, le plus souvent à l'initiative des autorités locales (France, Espagne, Portugal, Finlande, Irlande...) et plus rarement à l'initiative des citoyens (Allemagne, Suisse).

¹ RUI (I.), « Démocratie participative », in CASILLO (I.), BARBIER (R.), BLONDIAUX (L.), CHATEAURAYNAUD (F.), FOURNIAU (J.-M.), LEFEBVRE (R.), NEVEU (C.) et SALLES (D.) (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <http://www.dicopart.fr/it/dico/democratie-participative>.

² COURTEMANCHE (G.), *La seconde révolution tranquille. Démocratiser la démocratie*, Montréal, éditions Boréal, 2003, 176 p.

En Tunisie, le projet de code des collectivités locales³, consacre pour la première fois l'existence de référendum local décisionnel qui pourra être initié par les autorités locales ou encore par 1/10 des habitants de la collectivité sur les programmes et les projets relevant de la compétence des collectivités. Ce projet de code des collectivités locales doit également donner un cadre juridique précis au processus de concertation en vue de l'élaboration des plans de développement. Mais, d'ores et déjà, sur le fondement de l'article 139 de la Constitution qui prévoit que les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative, plusieurs procédures et instruments ont été mis en place, qu'il s'agisse du programme de développement urbain et de la gouvernance locale (PDUGL), de l'élaboration participative des plans d'investissements communaux (PIC) ou des plans communaux de gestion des déchets (PCGD). Les conseils locaux de développement et les comités régionaux consultatifs de développement illustrent également le principe de concertation au niveau local.

³ Projet de code de collectivités locales, mai 2017, http://www.arp.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=98100&code_exp=1&langue=1.

INTRODUCTION

Un des objectifs des processus de décentralisation qui se sont généralisés depuis les années 1990 dans une grande majorité d'Etats, ainsi qu'en Tunisie après la Révolution de 2011⁴, est de construire, dans une logique de proximité, un système de gouvernance ancré dans les contextes locaux et répondant de la manière la mieux adaptée possible aux besoins des populations locales. Pour cela, la décentralisation doit aller de pair avec une démocratisation de la gouvernance locale. L'article 139 de la Constitution de 2014 dispose à cet égard que « *Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin d'assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile dans la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, et ce, conformément à ce qui est prévu par la loi* ». La Constitution tunisienne fait ainsi partie des rares constitutions (avec celle du Maroc⁵) à consacrer expressément la démocratie participative locale.

Il convient ici de distinguer démocratie représentative, démocratie directe ou semi directe et démocratie participative.

- **Le système de démocratie représentative** repose sur l'élection au suffrage universel des représentants de la Nation ou des organes délibérants des collectivités locales. Mais, entre deux élections les citoyens n'interviennent pas dans le processus de décision.

- **La démocratie directe** implique quant à elle que les citoyens interviennent directement dans les affaires publiques, décident eux-mêmes sur tous les sujets sans élire de représentants, ce qui est irréalisable en pratique. Dans le système de démocratie semi directe, tel qu'il est pratiqué par exemple en Suisse, les citoyens n'élisent pas seulement des représentants mais ils prennent part directement aux processus de décision par le biais notamment de l'initiative populaire et du référendum décisionnel.

- De manière générale, **la démocratie participative** recouvre quant à elle différents modes d'intervention des citoyens, à titre individuel ou par l'intermédiaire d'associations, dans l'élaboration des décisions publiques. Sur le plan conceptuel, il est difficile de distinguer la démocratie participative et la démocratie semi directe. Certains partisans de la démocratie participative considèrent que la démocratie semi directe est une variante de celle-ci. D'autres auteurs considèrent en revanche que la démocratie participative et la démocratie semi directe répondent à des logiques différentes. Ainsi, les procédures de démocratie participative au niveau local ne consistent pas à attribuer un pouvoir de décision à la totalité des citoyens d'une ville ou d'un quartier, qu'il s'agisse de contribuer à l'élaboration d'un budget participatif, de participer à une commission extra municipale ou à un jury citoyen par exemple. Seules les personnes sélectionnées ou particulièrement motivées prendront part au processus participatif. En revanche, la démocratie semi directe propose des procédures décisionnelles (et pas seulement consultatives), sous forme de référendum par exemple, qui impliquent l'ensemble des citoyens dans un contexte d'égalité et de pleine délibération.

⁴ Article 14 de la Constitution tunisienne de 2014 : « *L'État s'engage à renforcer la décentralisation et à l'appliquer sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'unité de l'État.* ».

⁵ Article 139 de la Constitution marocaine de 2011 : « *Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertations sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et les associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil une question relevant de sa compétence.* ».

Le niveau local constitue à l'évidence le meilleur terrain d'expérimentation de la démocratie participative, du fait de la volonté de nombreux citoyens de s'impliquer dans la vie des territoires auxquels ils s'identifient.

Un des objectifs des processus de décentralisation qui se sont généralisés depuis les années 1990 dans une grande majorité d'Etats, ainsi qu'en Tunisie après la Révolution de 2011, est de construire, dans une logique de proximité, un système de gouvernance ancré dans les contextes locaux et répondant de la manière la mieux adaptée possible aux besoins des populations locales. Pour cela, la décentralisation doit aller de pair avec une démocratisation de la gouvernance locale. L'article 139 de la Constitution de 2014 dispose à cet égard que « Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin d'assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile dans la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, et ce, conformément à ce qui est prévu par la loi ». La Constitution tunisienne fait ainsi partie des rares constitutions (avec celle du Maroc) à consacrer expressément la démocratie participative locale.

Il convient ici de distinguer démocratie représentative, démocratie directe ou semi directe et démocratie participative.

- Le système de démocratie représentative repose sur l'élection au suffrage universel des représentants de la Nation ou des organes délibérants des collectivités locales. Mais, entre deux élections les citoyens n'interviennent pas dans le processus de décision.

- La démocratie directe implique quant à elle que les citoyens interviennent directement dans les affaires publiques, décident eux-mêmes sur tous les sujets sans élire de représentants, ce qui est irréalisable en pratique. Dans le système de démocratie semi directe, tel qu'il est pratiqué par exemple en Suisse, les citoyens n'élisent pas seulement des représentants mais ils prennent part directement aux processus de décision par le biais notamment de l'initiative populaire et du référendum décisionnel.

- De manière générale, la démocratie participative recouvre quant à elle différents modes d'intervention des citoyens, à titre individuel ou par l'intermédiaire d'associations, dans l'élaboration des décisions publiques. Sur le plan conceptuel, il est difficile de distinguer la démocratie participative et la démocratie semi directe. Certains partisans de la démocratie participative considèrent que la démocratie semi directe est une variante de celle-ci. D'autres auteurs considèrent en revanche que la démocratie participative et la démocratie semi directe répondent à des logiques différentes. Ainsi, les procédures de démocratie participative au niveau local ne consistent pas à attribuer un pouvoir de décision à la totalité des citoyens d'une ville ou d'un quartier, qu'il s'agisse de contribuer à l'élaboration d'un budget participatif, de participer à une commission extra municipale ou à un jury citoyen par exemple. Seules les personnes sélectionnées ou particulièrement motivées prendront part au processus participatif. En revanche, la démocratie semi directe propose des procédures décisionnelles (et pas seulement consultatives), sous forme de référendum par exemple, qui impliquent l'ensemble des citoyens dans un contexte d'égalité et de pleine délibération.

Le niveau local constitue à l'évidence le meilleur terrain d'expérimentation de la démocratie participative, du fait de la volonté de nombreux citoyens de s'impliquer dans la vie des territoires auxquels ils s'identifient.

LA NOTION DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE ET SES PRINCIPAUX ENJEUX

A. APPROCHE CONCEPTUELLE

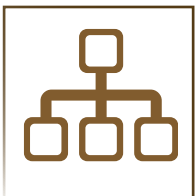
La démocratie participative locale est évidemment une composante de la « démocratie locale » qui peut être à la fois représentative et participative. L'expression de « démocratie locale » est souvent utilisée pour mettre l'accent sur la participation en continu au débat, aux affaires de la collectivité et à la définition des politiques locales. Elle désigne non seulement le droit des citoyens de la collectivité de désigner librement leurs représentants, mais également le droit de la population à l'information, à la consultation et à la concertation, voire à la codécision.

Au plan local, l'expression « démocratie participative » désigne ainsi un ensemble assez disparate de techniques, de procédures, et de démarches : enquêtes d'utilité publique, référendums locaux, procédures de concertation en matière d'urbanisme ou d'aménagement, conseils d'enfants, de jeunes, de sages, d'immigrés, ou encore conseils de quartier. L'objectif commun est d'associer les citoyens à la prise de décision publique. La participation des citoyens peut prendre soit une **forme spontanée** soit une **forme institutionnalisée**. En premier lieu, la participation peut venir de la base, directement des citoyens, sous une forme ascendante (bottom-up) mais elle peut aussi être sollicitée par les responsables politiques et elle prend alors une forme descendante (top down).

Il est possible également de distinguer, au sein de la participation institutionnelle, un **modèle hiérarchique** et un **modèle négocié**.

APPROCHE CONCEPTUELLE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

FIGURE 1



LE MODÈLE HIÉRARCHIQUE

Se caractérise par l'intervention descendante des autorités locales qui soumettent un projet aux personnes consultées. Il vise soit la diffusion de l'information auprès des citoyens, dans sa forme participative la plus minimaliste, soit la consultation des habitants ou d'une partie de la population, soit, en allant plus loin, la concertation qui suppose des échanges et un dialogue entre les différentes parties prenantes concernées par la question posée.



LE MODÈLE NÉGOCIÉ

Le projet est le fruit d'une véritable négociation. Il est en quelque sorte coproduit collectivement par tous les participants. Ceux-ci sont encadrés de façon à ce qu'ils parviennent à adopter une culture participative commune. Les participants à un processus participatif proviennent en effet d'un public dont les caractéristiques peuvent être très diverses. Cela dépend en réalité de la question posée, de l'objet de la mobilisation : il peut s'agir des citoyens individuels ou des représentants de la société civile organisée, des groupes d'intérêts, des experts, etc.

En définitive, on peut considérer que la démocratie participative locale se structure autour de quatre éléments:

LA NOTION DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE

FIGURE 2



Il convient de rappeler que ces quatre niveaux de participation ne sont pas exclusifs et peuvent se compléter. En pratique, dans la plupart des pays qui connaissent la démocratie participative locale, les initiatives participatives se limitent le plus souvent à l'information, à la consultation, au mieux à la concertation mais plus rarement à la codécision.

La notion de démocratie participative locale est parfois associée à celle de « bonne gouvernance » ou encore à celle de « gouvernance ouverte ».

B. DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE, BONNE GOUVERNANCE ET GOUVERNANCE OUVERTE

La notion de bonne gouvernance locale recouvre « un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus qui permettent aux citoyens et groupes de citoyens d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs différends et d'exercer leurs droits et leurs obligations au niveau local »⁶.

⁶ Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale, UNDP Oslo Governance Center

Certains indicateurs permettent d'évaluer la bonne gouvernance locale :

- **la participation des populations** dans le processus décisionnel local (cela inclut le partenariat avec tous les acteurs locaux) ;
- **la transparence ou le partage de l'information** ;
- **l'efficacité des autorités locales** dans la réalisation des objectifs de développement en faveur des populations ou la gestion des ressources publiques ;
- **l'équité ou le traitement égal et impartial** de cas similaires de la part des autorités locales (tous égaux devant la loi) ;
- **la sensibilité à la dimension « genre »** dans la gouvernance : accroître la participation des femmes en politique et favoriser la prise de conscience de l'importance du droit des femmes.

La notion de gouvernance ouverte (« *open government*⁷ ») désigne un système par lequel les citoyens peuvent surveiller et influencer les processus décisionnels grâce à la possibilité qui leur est offerte d'accéder à l'information publique et aux instances décisionnelles. Elle se traduit par des initiatives consistant à publier sur l'Internet des documents et des informations sur l'action des institutions publiques (« *open data* »). La gouvernance ouverte se fonde donc principalement sur les nouvelles technologies, qui sont utilisées pour faciliter l'accès à l'information⁸. En réalité, il ne s'agit pas uniquement de mettre des informations à la disposition du public, mais il convient aussi de créer des interactions entre les autorités publiques et les citoyens.

La gouvernance ouverte est consacrée par la Constitution de la République tunisienne qui dispose dans son article 139 que « *Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin d'assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile dans la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, et ce, conformément à ce qui est prévu par la loi* ». Le lien entre démocratie participative locale et gouvernance ouverte est donc bien établi.

C. OBJECTIFS ET CONTRAINTES DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE

La démocratie participative n'a pas vocation à se substituer à la démocratie représentative mais plutôt à intervenir de façon complémentaire. Il s'avère en effet que le niveau local, lieu de participation en lui-même, est souvent considéré comme le niveau le plus pertinent d'une reconquête citoyenne visant à réconcilier les citoyens et la politique, dans un contexte de crise de la représentation.

Les objectifs poursuivis sont multiples :

Une première approche, fonctionnelle et managériale, vise l'amélioration de la gestion des affaires locales, en partant du principe que « mieux gérer, c'est gérer de plus près et gérer avec ». Il s'agit donc d'améliorer l'efficacité des processus décisionnels, de prévenir des conflits potentiels, d'optimiser la rationalité des solutions proposées. Les acteurs administratifs et politiques peuvent avoir accès à des connaissances d'un nouvel ordre, davantage liées à l'expérience d'usage des principaux publics concernés et bénéficiaires de leurs

⁷ *Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale*, UNDP Oslo Governance Center.

⁸ La Tunisie a rejoint le « Partenariat pour un gouvernement ouvert » en anglais: **Open Government Partnership** ou « OGP » en 2014. **Un premier plan d'action a été élaboré et évalué positivement. Cf. le plan d'action au lien suivant** : <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tunisia%20OGP%20NAP.pdf>

L'évaluation est aussi consultable aux liens suivants :

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tunisia_Self-Assessment-Report_Arabic.docx

<https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tunisian%20Self%20Assessment%20Report%20september%202015.docx>

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tunisia_End%20of%20Term%20Self%20Assessment%20%20NAP%202014-16_English.docx

Ce qui a permis le passage à un deuxième plan d'action national 2016-2018 élaboré par le ministère de la Fonction publique et de la gouvernance.

<http://www.ogptunisie.gov.tn/images/OGPfinale2.pdf>

politiques. Bien que la démocratie participative ne facilite pas la prise de décision ni ne la rende plus rapide, et alors que le pouvoir décisionnel final reste entre les mains des élus, elle doit cependant permettre d'améliorer la gouvernance.

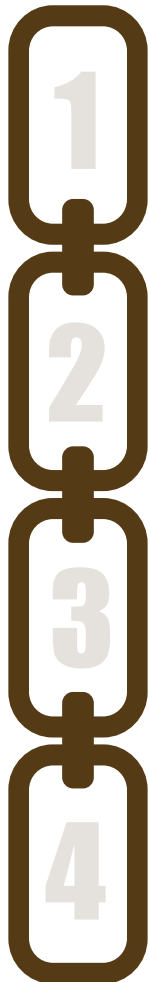
En second lieu, la démocratie participative, à travers l'implication des habitants, est de nature à améliorer la cohésion sociale à l'échelle d'un territoire donné. C'est une forme d'apprentissage de la responsabilité collective. Les dispositifs participatifs peuvent **faciliter l'accès des personnes les plus éloignées de l'exercice de la citoyenneté (dans son sens politique, mais également social et économique) en favorisant leur écoute et leur implication dans la vie du territoire.** En retissant le lien social, la démocratie participative permet de restaurer une confiance mutuelle, même minimale, entre les habitants et les élus dont elle est par ailleurs de nature à renforcer la légitimité. Elle permet dans certains cas de lutter contre l'intolérance et les extrêmes et de diminuer les replis identitaires en offrant aux groupes qui peuvent être tentés par une contestation radicale (et parfois violente) du système un espace de discussion et de concertation de nature à canaliser cette contestation.

Enfin, dans une approche plus politique, les instances de concertation et les procédures de participation permettent un dépassement de la démocratie représentative. La démocratie participative est en quelque sorte une pédagogie politique d'apprentissage de la citoyenneté par l'implication et le partage. Les citoyens inclus dans le dispositif participatif doivent parvenir à élaborer un avis collectif à partir de leurs intérêts particuliers. D'une certaine manière, le citoyen y est plus qu'un électeur, mais moins qu'un décideur.

Quoi qu'il en soit, l'institutionnalisation d'une gouvernance locale participative se heurte à certaines contraintes.

La première résulte des faibles moyens, qu'il s'agisse des ressources financières, mais aussi des ressources humaines, dont disposent les collectivités locales pour mettre en œuvre les compétences qui leur ont été attribuées dans le cadre des politiques de décentralisation. La culture organisationnelle des collectivités locales peut constituer une autre contrainte. Ainsi, dans certains pays, la persistance d'une culture administrative centralisatrice et autoritaire rend difficile l'apprentissage du nouveau cadre de la gouvernance ouverte et participative. Le rôle des acteurs sociaux dans l'action publique locale est alors très faiblement considéré et pris en compte.

La démocratie participative locale est souvent envisagée, du point de vue des responsables politiques, comme un moyen de renforcer leur légitimité, ce qui présente un risque d'instrumentalisation. L'instrumentalisation des dispositifs participatifs par les pouvoirs publics locaux est en effet souvent dénoncée. Elle peut obéir à plusieurs motifs : les procédures participatives sont parfois considérées par les élus comme un moyen de communication, de mobilisation, de contrôle et de légitimation à leur service. Il peut même arriver que la maîtrise des procédures participatives par les élus conduise à écarter certains acteurs de la société civile (associations, groupes politiques) par crainte d'une contestation des autorités locales. Un autre effet pervers a pu être relevé, celui d'une cooptation par la sphère politique de « représentants légitimes » issus de la société civile. Ces derniers agissent et sont en fait reconnus implicitement par les élus comme des médiateurs entre la sphère du politique et celle de la société civile. Avec le risque que des citoyens « professionnels de la participation » confisquent les dispositifs participatifs, ce qui peut conduire à une situation où le système représentatif classique se trouve doublé par un autre système de représentation beaucoup moins clair et moins démocratique que le premier dans son mode de désignation et dans son fonctionnement. Sans compter qu'il existe parfois une compétition entre les acteurs sociaux, entre les organisations de la société civile, pour obtenir le statut d'interlocuteurs légitime des autorités locales, si bien que la fragmentation de la société civile qui en résulte n'est pas de nature à favoriser une dynamique de mobilisation collective dans le cadre des dispositifs participatifs.



1 Culture organisationnelle

Culture administrative centralisatrice
Rôle des acteurs sociaux faiblement considéré

2 Compétition

Fragmentation de la société civile
Entre les acteurs sociaux

3 Instrumentalisation


Fragmentation de la société civile
Entre les acteurs sociaux


4 Faibles moyens


Cooptation par les sphères politiques de "représentants légitimes"
Des dispositifs participatifs par les pouvoirs publics
Moyens de légitimation de l'action des pouvoirs locaux

LA DEMARCHE, LES INSTRUMENTS DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE ET LEURS FONDEMENTS JURIDIQUES EN DROIT COMPARÉ

La démocratie participative locale prend des formes diverses et fait appel à des méthodes variées qui peuvent s'adapter à des contextes différents. Les expériences se distinguent par leurs objectifs, leurs méthodes, le rôle attribué aux citoyens dans la délibération, l'articulation entre représentation et participation.

 A titre d'exemple, En **Afrique du Sud**, la loi requiert que les municipalités établissent des mécanismes institutionnels participatifs pour gérer les affaires locales, et plus particulièrement les questions de la planification locale (les plans de développement intégré), du budget et de la gestion des performances. Ces mécanismes doivent accorder une attention particulière aux intérêts des groupes sociaux les plus défavorisés (illettrés, handicapés, femmes).

 Au **Brésil**, les procédures de participation locale ont été mises en place par de nombreuses municipalités. Ainsi, l'article 97 de la loi organique de Porto Alegre prévoit que « *la souveraineté populaire se manifeste lorsque sont assurés à tous les conditions d'existence digne et elle s'exerce par : le suffrage universel et le vote direct et secret ; par le plébiscite ; par le référendum ; par initiative populaire ; par la participation populaire aux décisions des autorités et le perfectionnement démocratique de ces institutions ; par le contrôle de l'administration publique* ».

 En **Tunisie**, c'est le projet de loi organique relative aux collectivités locales (en cours d'adoption) qui doit préciser, en application de l'article 139 de la Constitution, les modalités de la participation des citoyens et de la société civile dans la préparation des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution.

A. L'INFORMATION

Quelles que soient les formes que peut revêtir la démocratie participative locale, le préalable indispensable à toute démarche participative consiste pour les autorités locales à communiquer largement en direction de la population afin de les informer de la manière la plus complète et la plus transparente sur les politiques municipales. C'est le fondement même de la « gouvernance ouverte »⁹. Il existe en effet une relation synergétique entre transparence et participation : la transparence permet de s'assurer que le public a accès aux informations sur les politiques locales, et la participation offre au public un accès aux processus décisionnels relatifs à ces politiques.

La législation la plus ancienne du monde en la matière est celle de la **Suède**, qui reconnaît le droit d'accès aux documents administratifs depuis 1776, droit qui a été réaffirmé par la loi constitutionnelle de 1974. Ce droit est aussi expressément consacré en **Espagne**¹⁰, en **Italie**¹¹, en **Allemagne**¹² et en **France**¹³. Par ailleurs, en

⁹ Voir décret législatif n°267 du 18 août 2000.

¹⁰ Notion consacrée par l'article 139 de la Constitution tunisienne.

¹¹ Constitution de 1978 et la loi du 26 novembre 1992.

¹² Loi du 7 août 1990

¹³ Loi fédérale sur la liberté d'information entrée en vigueur en 2006.

France, la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution en 2005, a consacré dans son article 7, le droit pour toute personne non seulement « d'accéder aux informations relatives à l'environnement » mais aussi « de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

En Tunisie, le droit d'accéder à l'information est désormais un droit constitutionnel, consacré par l'article 32 de la Constitution, qui dispose que « L'Etat garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information ». La loi organique du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information est venue préciser les modalités d'exercice de ce nouveau droit¹⁴.

Pour qu'une participation effective soit possible, un niveau minimum de transparence s'impose. Les particuliers ne peuvent tenter d'influencer les décisions stratégiques que s'ils savent comment elles sont prises. À l'inverse, la transparence peut découler du processus de participation : l'accès aux instances et aux procédures participatives peut être une condition préalable indispensable pour avoir accès à certains documents et certaines informations.

Les modes d'information et de communication utilisés sont d'une grande diversité :


- publicité des réunions des assemblées délibérantes locales,
- opérations portes ouvertes qui permettent de présenter les activités et les projets de la municipalité et de discuter de sujets concernant la vie locale, tout en identifiant les préoccupations et les attentes de citoyens,
- comptes rendus de mandat organisés sous forme de réunions publiques au cours desquelles les élus font le point sur les engagements pris pendant les campagnes électorales et obtiennent en retour l'opinion des citoyens ou des associations sur leurs actions,
- magazines municipaux, radios ou télévisions locales, sites Internet municipaux avec banques d'informations, espace forum ou encore diffusion en ligne des conseils municipaux.



¹⁴ Loi du 6 février 1992 qui proclame que « le droit des habitants de la commune à être informé des affaires de celle-ci (...), indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale ».

Selon son article premier, cette loi « a pour objet de garantir le droit de toute personne physique ou morale à l'accès à l'information afin de permettre :

- l'obtention de l'information,
- le renforcement des principes de transparence et de reddition des comptes et surtout en ce qui concerne la gestion des services publics,
- l'amélioration de la qualité du service public et le renforcement de la confiance dans les organismes soumis aux dispositions de la présente loi,
- le renforcement de la participation du public dans l'élaboration, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques,
- le renforcement de recherche scientifique. ».

 En Tunisie, le projet de loi organique relatif au code des collectivités locales tunisiennes, dans son article 29, renforce de manière notable le droit à l'information des administrés au niveau local. Alors que jusqu'à présent, seule était prévue la participation des habitants aux réunions des conseils municipaux, les collectivités locales devront publier sur leurs sites électroniques et afficher dans leurs sièges les projets des décisions réglementaires qu'elles entendent soumettre à la délibération de leurs conseils élus, et ce, quinze jours au moins avant la tenue de la séance consacrée à la délibération¹⁵.

L'article 32 de ce même projet consacre le principe de transparence et apporte d'utiles précisions quant à la portée, particulièrement large, du droit à l'information.

B. LE DROIT DE PETITION¹⁶



Le droit de pétition au niveau local est parfois reconnu par les constitutions. C'est le cas au **Maroc**¹⁷, en **France**¹⁸ ou encore au **Portugal**¹⁹.

En réalité, dans les régimes démocratiques, il n'apparaît pas nécessaire que le droit de pétition soit consacré par la Constitution pour qu'il puisse être mis en œuvre au niveau des collectivités locales, sauf s'il s'agit de lui donner une opposabilité renforcée. Or, la portée du droit de pétition est le plus souvent limitée puisque le plus souvent, comme en France, l'assemblée délibérante n'est même pas obligée d'inscrire à son ordre du jour les questions faisant l'objet de la pétition.

Les collectivités locales peuvent donc organiser librement le droit de pétition, comme c'est le cas par exemple en **Afrique du Sud**, où la ville de Johannesburg a créé un « Comité pour la participation et les pétitions » afin de recevoir les pétitions émanant de ses administrés.

C. LES PROCEDURES ET LES INSTANCES CONSULTATIVES LOCALES

Au-delà de la consultation ponctuelle des habitants ou des acteurs de la société civile sur un thème particulier, à un moment donné, comme les enquêtes publiques ou les votations citoyennes, il est possible de mettre en place des espaces permanents de consultation et de concertation. Ainsi, les instances et procédures consultatives locales peuvent revêtir de multiples formes.

1. Les enquêtes publiques



Elles constituent un mécanisme de consultation très répandu qui est appliqué particulièrement en matière d'urbanisme et d'environnement. Lorsque les communes réalisent des aménagements, des ouvrages ou des travaux, qui, en raison de leur nature, sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, ces opérations sont soumises à enquête publique. Cette enquête a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, et de recueillir l'avis du public sur ces opérations afin

¹⁵ La Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information oblige, entre autres, les organismes publics locaux et régionaux et les collectivités locales de publier, d'actualiser, de mettre périodiquement à la disposition du public, dans une forme utilisable, les informations suivantes les politiques et les programmes qui concernent le public, les marchés publics programmés ayant engagement de leur budget, que l'organisme compte contracter et les résultats escomptés de leur mise en œuvre, etc. (article 6).

¹⁶ Pétition est empruntée de l'anglais, *petition*, lat. *petitio* : chercher à atteindre, elle est définie comme étant « une réclamation entourée d'une certaine publicité adressée à une autorité par un ou plusieurs intéressés en vue de provoquer une décision à leur avantage ou en faveur de la cause qu'ils défendent ». Gérard CORNU, *vocabulaire juridique*, PUF, 1987.

¹⁷ Article 139 al. 2 de la Constitution : « Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'une question relevant de sa compétence ».

¹⁸ Article 72-1 de la Constitution : « Les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ».

¹⁹ L'article 52 (modifié en 2004) de la Constitution est consacré au « Droit de pétition et droit d'action populaire » et dispose que : « Tous les citoyens peuvent soumettre individuellement ou collectivement aux organes de souveraineté, aux organes de gouvernement propres des régions autonomes ou à toute autorité, des pétitions, des représentations, des réclamations ou des plaintes pour défendre leurs droits, la Constitution, la loi ou l'intérêt général ».

de permettre à la personne publique, dans le cas d'espèce la commune, de disposer des éléments nécessaires à son information. Les enquêtes ne sont pas toujours rendues obligatoires par des dispositions légales.

En **Belgique**, dans la région wallonne, les projets de plan de secteur sont obligatoirement soumis à enquête publique. De telles enquêtes sont également prévues en **Allemagne** par les lois des « Länder » relatives à l'aménagement de l'espace.

En **France**, depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, les enquêtes publiques sont regroupées en deux catégories principales : d'une part, celles portant sur des projets, plans ou programmes pouvant avoir des effets sur l'environnement, d'autre part, celles dédiées à l'expropriation. En général, les dispositions légales fixent un délai d'enquête unique destiné à permettre l'information du public qui peut consulter effectivement le dossier soumis à enquête et émettre des observations, le plus souvent écrites auprès du commissaire enquêteur. Les résultats des enquêtes ne sont pas contraignants, mais l'autorité administrative doit en tenir compte lorsqu'elle prend sa décision.

2. Les structures participatives

■ La démocratie de quartier

Dans de nombreux pays européens (**Pays nordiques, Royaume-Uni, Italie**) les procédures de consultation ou de participation locales ont été organisées au niveau du voisinage. Elles sont parfois prévues par les textes législatifs. Ainsi, une loi italienne de 1990 rend obligatoire l'institution de conseils élus de quartier dans les villes de plus de 100 000 habitants et facultative dans les villes de plus de 30 000 habitants.

En **France** également, les conseils de quartier ont été rendus obligatoires par la loi du 27 février 2002 dans les communes de plus de 80 000 habitants. Leur composition et leur mode de fonctionnement sont fixés par le conseil municipal. Le conseil de quartier peut être consulté par le maire sur toute question concernant le quartier ou la ville. Il peut être associé par celui-ci à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, notamment de celles menées au titre de la politique de la ville. Le conseil peut aussi décider de l'affectation de crédits dans le cadre d'une enveloppe budgétaire qui lui est accordée. La politique de la ville a d'ailleurs contribué fortement à institutionnaliser la participation sur le plan local. De nombreuses démarches et dynamiques participatives ont été lancées et élaborées en la matière et divers dispositifs font une large place à l'impératif participatif (contrats de ville, fonds de participation des habitants, fonds de travaux urbains, atelier de travaux urbains, formations citoyennes...).

En **Espagne**, ont été institués les conseils de district (subdivision des communes) qui regroupent un représentant du conseil municipal et des membres choisis sur des critères sectoriels (associations spécialisées) ou territoriaux (association de quartiers par exemple). On constate une très grande diversité dans les compétences de ces conseils : formulation d'avis sur les priorités municipales, mais aussi participation plus importante dans la mise en œuvre de projets concrets et suivi détaillé des services municipaux.


Aujourd'hui, la démocratie de quartier en **Tunisie** s'exprime notamment par l'organisation de réunions de quartiers dans le cadre de l'élaboration des projets « Subvention Quartiers Défavorisés »²⁰. L'étude de préféabilité des projets pour la Subvention Quartiers Défavorisés (SQD) doit se faire en effet selon une démarche participative²¹.


²⁰ Décret n°2014-3505 du 30 septembre 2014 fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales. <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/D%C3%A9cret-n%C2%B0-2014-3505-du-30-septembre-2014.pdf>


²¹ Cf. « Guide sur la consultation publique pour les collectivités locales », Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPCL), Décembre 2015, pp.8-9 et p.19. <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2015/06/GUIDE-de-la-consultation-publique.pdf>

■ Les comités consultatifs

Les comités consultatifs mis en place à l'échelon local constituent la forme la plus courante de la démocratie participative. Leur création résulte parfois d'obligations légales mais ils peuvent aussi être créés à l'initiative des municipalités. Ils se caractérisent par une extrême diversité quant à leur composition et à leur objet.


 En **Belgique**, et plus précisément dans la région wallonne, des conseils consultatifs ont été mis en place à l'échelon local sur le fondement du code de la démocratie locale et de la décentralisation qui prévoit que de tels conseils visent « toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargée par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées »²². Il peut donc s'agir d'un conseil consultatif des jeunes et des aînés, mais aussi d'un conseil des étrangers par exemple.


 Un autre exemple est donné par la ville de Dakar (**Sénégal**) qui a mis en place en 2009 un conseil consultatif en partenariat avec les acteurs de la société civile. Dans chaque commune d'arrondissement, ce conseil consultatif se décline sous la forme d'un comité consultatif. Les propositions et les projets des habitants y sont formulés et adoptés collectivement.


 En **France**, le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales. Le maire peut consulter ces comités sur toute question ou sur tout projet intéressant les services publics ou les équipements de proximité entrant dans le champ d'activité des associations membres de ces comités.

Il convient également de mentionner les commissions consultatives des services publics locaux qui doivent être créées dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants et qui comprennent des membres du conseil municipal et des représentants des associations locales. Elles ont pour objectif de mieux associer les citoyens à la gestion des services publics communaux.

3. Les réunions et les assemblées populaires locales

 En **Allemagne**, les assemblées d'habitants (*Bürgerversammlung*) existent, notamment dans les communes bavaoises. Elles doivent être convoquées soit à l'initiative du maire soit à celle d'une partie de la population (3 à 10 % des administrés) et elles permettent aux habitants d'interroger les élus sur la conduite des politiques publiques.

 En **Suisse**, les assemblées populaires au niveau communal ont un rôle décisionnel. Dans les communes où il n'existe pas d'assemblée délibérante élue (environ 2000 communes, parmi les plus petites), les citoyens exercent généralement leurs droits politiques dans des assemblées communales (*Gemeindeversammlung*) qui se réunissent plusieurs fois par an. Ils participent donc directement, avec les membres du Conseil exécutif, à l'élaboration des décisions de la commune. Cette forme de démocratie directe est très répandue au niveau communal. Il s'avère cependant que la participation des citoyens à ces assemblées communales est souvent limitée.

 En **France**, dans les communes rurales (de moins de 2 000 habitants) une forme de réunion publique locale doit être organisée sur les projets ayant des conséquences sur l'environnement²³.

 En **Tunisie**, le projet de loi organique de code relatif aux collectivités locales prévoit d'institutionnaliser les

²² Article 1122-35 du Code de la Démocratie locale- (Arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation »).

²³ Loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public aux décisions en matière d'environnement.

réunions publiques au niveau communal et régional et même d'en faire une condition préalable obligatoire à la prise de certaines décisions.

L'article 33 du projet dispose en ce sens que les conseils municipaux et régionaux peuvent organiser des réunions publiques avec les habitants en vue de présenter des clarifications de la part du conseil et de recueillir les propositions des habitants avant la prise de décisions importantes, notamment celles ayant pour finalité de : réviser les tarifs locaux ; conclure des contrats de coopération et de partenariat ; participer à la création d'entreprises publiques ; conclure des accords de partenariat avec les autorités centrales ; charger une autre collectivité locale de certaines prérogatives qui lui incombent ou accepter de prendre en charge des prérogatives d'une autre collectivité locale ; gérer les biens publics ; financer les associations et gérer les dons. Ces réunions publiques peuvent également concerner les décisions réglementaires des conseils locaux, ainsi que les accords de partenariat et de coopération externe.

Assez originale est la disposition qui prévoit l'organisation de ces réunions à l'initiative de la population elle-même, suite au dépôt d'une demande motivée d'au moins 10 % des habitants inscrits sur les registres électoraux de la municipalité ou de la région. Dans ce cas, la collectivité locale est dans l'obligation d'organiser la réunion dans un délai maximal de 30 jours à partir de la date de dépôt de la demande. Le texte du projet est particulièrement contraignant pour les collectivités dans la mesure où les décisions visées par la demande de réunion publique ne pourront entrer en vigueur qu'après l'organisation de la réunion publique avec les habitants.

De manière plus informelle, d'autres formes de réunion peuvent être mises en place. Il peut s'agir des « conférences de citoyens », appelées aussi « panel de citoyens », « jurys citoyens », « forums », qui visent également à fournir aux décideurs locaux un avis informé et argumenté produit par des citoyens « ordinaires », c'est-à-dire non spécialistes du sujet sur lequel ils doivent se prononcer, généralement des questions de planification urbaine, sociales, écologiques. Le groupe de citoyens (entre 15 et 300) est sélectionné par tirage au sort et son travail peut s'étendre sur plusieurs jours. Les citoyens sont informés par des experts, des professionnels, des représentants de groupes d'intérêts ou d'administrations, ce qui les aide à mieux appréhender les enjeux, contraintes et réalités de questions complexes. L'organisation d'un atelier citoyen répond à une méthodologie rigoureuse qui impose quatre conditions : le recrutement de citoyens n'étant pas investis dans la vie publique, présentant des profils très diversifiés ; l'indépendance de l'expression des points de vue vis-à-vis de tout groupe d'intérêts ; la transparence du processus à tous les niveaux ; la délivrance d'une information pluraliste.

4. Le budget participatif



Inventé au **Brésil** dans la ville de Porto Alegre à la fin des années 1980, le budget participatif (*orçamento participativo*) a connu depuis un réel succès. L'expérience de Porto Alegre a été reprise par plus de 200 villes brésiliennes à partir des années 2000 et elle a rayonné en **Argentine**, au **Pérou**, ou en **Équateur**. Une expérience originale a été mise en place par la municipalité de Rosario (**Argentine**) qui a mis en place depuis 2003 un budget participatif spécifique aux femmes qui a permis de financer des projets visant à améliorer la condition féminine : campagnes de prévention contre le VIH, contre les violences conjugales, amélioration des conditions sanitaires.

En Europe, des expériences de budget participatif se sont également développées.



En **France**, plusieurs villes (Grenoble, Grigny, Paris, Metz, Montreuil, Rennes) ont lancé de telles expériences en offrant à leurs habitants la possibilité d'élaborer leurs projets et de disposer d'un budget municipal important. Ainsi, la ville de Paris ou encore la ville de Rennes y consacrent environ 5 % de leur budget d'investissement. En **Espagne**, la mise en place de budgets participatifs est intervenue dans les municipalités au début des années

2000 (notamment dans les communes de Cordoue ou de Malaga) et plus de 20 municipalités pratiquent actuellement cette procédure. En **Italie**, les expériences les plus institutionnalisées sont celles de Grottamare, Pieve Emmanuelle, Venise, Modène et Rome.

Concrètement, son instauration se traduit en général par la création d'assemblées à l'échelle du quartier, de l'arrondissement ou de la ville, ouvertes à tous les habitants, se réunissant régulièrement et au sein desquelles les citoyens participants élaborent des projets qui sont ensuite intégrés au budget municipal. Il est défini par l'ONG américaine *The Participatory Budgeting Project* comme un « moyen alternatif de gestion de l'argent public et d'engagement des citoyens dans les instances de gouvernement et, plus particulièrement, un processus démocratique dans lequel les membres des communautés décident directement de la façon de dépenser une partie du budget public »²⁴.

En Tunisie, depuis 2013, le budget participatif a été expérimenté dans 19 municipalités²⁵ qui ont ouvert une partie du budget communal à la décision des citoyens, pour des montants compris entre 100.000 et 550.000 dinars²⁶. Il semble, toutefois, que les municipalités soient obligées de renoncer au mécanisme du budget participatif. En effet, selon une note cosignée par la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales et le Comité général de prospection et d'accompagnement au processus de décentralisation²⁷, adressée en juin 2017 aux gouverneurs et aux présidents des délégations spéciales²⁸, le versement des aides financières aux collectivités locales est subordonné à l'élaboration d'un Programme Annuel d'Investissement (PAI)²⁹ englobant tous les investissements classés au Titre 2 du budget municipal, et ce, selon une méthodologie participative³⁰. Ladite note précise que le mécanisme du budget participatif, s'appliquant seulement à une partie des investissements du Titre 2 du budget municipal, ne permet pas par voie de conséquence aux municipalités de bénéficier des aides financières. Les défenseurs du budget participatif ont vu dans ladite note une volonté du pouvoir central de mettre fin au recours à ce mécanisme de la démocratie participative, qui aurait été un succès selon leurs dires, et ce en privant les communes qui l'appliqueraient du versement des aides financières.

Du fait de sa popularité et de son développement rapide, le terme « budget participatif » recouvre une gamme très large de dispositifs procéduraux et de pratiques politiques. Si l'on suit la définition donnée par les acteurs eux-mêmes, un budget participatif peut aussi bien être un fonds de quartier permettant la mise en discussion d'une petite somme d'argent³¹, ou à l'inverse un dispositif très ambitieux et sophistiqué permettant l'évaluation et l'orientation des priorités budgétaires d'une collectivité territoriale. Dans tous les cas, il s'agit donc de faire participer les habitants à l'élaboration du budget municipal et d'allouer à la population locale des fonds susceptibles d'être utilisés suivant les besoins définis par cette population. Il peut s'agir également mais plus rarement d'associer la population à la réforme de la fiscalité locale au bénéfice des plus démunis.

5. Le référendum consultatif local

Le référendum consultatif est une procédure largement utilisée. Cette procédure permet de solliciter l'avis de la population mais les autorités locales ne sont pas juridiquement tenues de le suivre.

²⁴ *Transnational Models Of Citizen Participation: The Case Of Participatory Budgeting*, Sintomer, Y. Herzberg, C.; Röcke, A., Allegretti 2012

²⁵ A titre d'exemple dans les communes de Tozeur, Gabès, Menzel Bourguiba, La Marsa, etc.

²⁶ Ces expériences ont été soutenues par la GIZ et le FNUD (Fond des Nations Unies pour la Démocratie) avec l'impulsion de plusieurs associations dont Action Associative.

²⁷ Il s'agit d'une structure du ministère des Affaires locales (décret gouvernemental n° 2016-951 du 28 juillet 2016 relatif à l'organisation du ministère des affaires locales, JORT n° 65 du 9 août 2016).

²⁸ En attendant l'organisation d'élections municipales, les communes sont administrées par des délégations spéciales.

²⁹ Le PAI doit être approuvé par la suite par le Conseil de la collectivité locale.

³⁰ Un Guide qui détaille « la méthodologie de l'élaboration du Plan Annuel d'Investissement communal Participatif 2017 » a été élaboré. Il décrit les étapes permettant d'élaborer d'une manière participative le budget annuel d'investissement de la Commune. Ce Guide insiste sur la sensibilisation des citoyens afin d'assurer le maximum de participation citoyenne et propose également des indicateurs d'évaluation de la participation.

³¹ Il peut s'agir de quelques milliers d'euros dans les pays de la zone Euro en Europe.

Certains Etats ne connaissent que le référendum consultatif sur le plan local. C'est le cas de la **Belgique**, du **Danemark**, de l'**Estonie**, de la **Finlande**, de l'**Irlande**, de la **Lituanie** (où il s'agit plutôt d'un sondage), du **Luxembourg**, de la **République tchèque** des **Pays-Bas** et de la **Suède**.

En **Italie**, les prescriptions nationales relatives au référendum consultatif communal sont très générales³², le législateur ayant laissé le soin à chaque commune d'en préciser le cadre et les modalités d'organisation. Il en résulte des réglementations très diversifiées. Le référendum communal peut avoir lieu à l'initiative des instances de la commune ou « à la demande d'un nombre adapté de citoyens ». De nombreux statuts prévoient uniquement la seconde possibilité et fixent donc le nombre minimal de signatures et la qualité des signataires (âge, résidence...) de l'initiative.

La loi limite l'objet du référendum communal aux matières relevant de la compétence exclusive de la collectivité. En règle générale, les statuts ne précisent pas le champ du référendum communal, mais ils en excluent certains sujets : les problèmes fiscaux, budgétaires et financiers ; la révision des statuts communaux ; les questions de personnel et d'organisation administrative ; l'organisation et les tarifs des entreprises détenues en totalité ou en partie par la commune ; les arrêtés d'application de normes régionales et nationales.

En **France**, la loi du 13 août 2004 a étendu le processus consultatif à l'ensemble des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale. Les consultations doivent être organisées à propos de « décisions » que seront amenées à prendre les autorités locales pour « régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci ». Ces consultations peuvent être initiées par les électeurs. Dans les communes, un cinquième (1/5) des électeurs inscrits sur les listes électorales peut demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de l'organisation d'une consultation sur « toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ». Dans les autres collectivités, le seuil est fixé à un dixième (1/10^e) des électeurs. L'assemblée délibérante, dans tous les cas, n'est pas tenue de donner suite à cette initiative. C'est l'organe délibérant de la collectivité organisatrice qui arrête le principe et les modalités de la consultation et la délibération doit indiquer expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis.

En **Belgique**, la décision d'organiser un référendum communal consultatif appartient exclusivement au conseil municipal, qui peut la prendre de sa propre initiative ou à la demande d'une partie des habitants de la commune âgés de plus de seize ans. La consultation peut porter sur différentes matières relevant essentiellement de l'intérêt communal et du maintien de l'ordre public. Sont en revanche exclues les questions de personnes et celles relatives au budget et aux impôts locaux.

D. LE REFERENDUM DECISIONNEL LOCAL



Si le référendum décisionnel local est incontestablement un instrument de la démocratie semi directe, la question de savoir s'il s'agit d'un instrument de la démocratie participative peut être discutée. Si l'on considère que la démocratie participative permet d'associer les citoyens au processus d'élaboration de la décision tout en conservant aux élus le pouvoir de décision finale, il convient alors d'exclure cet instrument de la panoplie de la démocratie participative. Certains auteurs, cependant, adoptent une conception extensive de la notion de démocratie participative, incluant ce type d'instrument, ce qui justifie qu'il soit mentionné ici.

Les textes constitutionnels sont nombreux à consacrer le référendum régional ou local, même si celui-ci est moins souvent prévu que le référendum national.

³² Voir décret législatif n°267 du 18 août 2000.

C'est le cas notamment dans les Constitutions en Albanie, Belgique³³, Bulgarie³⁴, France³⁵, Hongrie³⁶, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal³⁷, Russie, Suisse. Le référendum local ou régional est prévu par la loi en **Arménie, Croatie, Estonie, Finlande, Irlande, Malte, Macédoine, Suède**. Par ailleurs, même si une disposition constitutionnelle prévoit le référendum au niveau régional ou local, une législation d'application est nécessaire pour sa mise en œuvre, comme en **Albanie, Bulgarie, République tchèque, France, Hongrie, Luxembourg, Pologne**. Au **Portugal**, la loi d'application est une loi organique.

Dans les Etats fédéraux et régionaux, si le droit national autorise le référendum régional ou local, ses modalités sont souvent réglées au niveau des entités fédérées. Il en va ainsi en **Autriche** et en **Allemagne**, où le droit des collectivités locales relève de la compétence des « Länder », si bien que certaines constitutions fédérées précisent les conditions d'intervention de l'initiative populaire locale, alors que d'autres laissent aux communes une grande latitude pour les organiser. De même, en **Suisse**, ce sont les constitutions des cantons qui prévoient les mécanismes participatifs (initiatives, référendums) qui peuvent être institués au niveau cantonal ou au niveau communal.

Comme les référendums nationaux, les référendums régionaux et locaux sont en général décisionnels. Il en va toujours ainsi en **Arménie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Espagne** et en **Macédoine**. Au **Portugal**, le référendum n'est décisionnel que si la participation dépasse 50 %. Un quorum de participation de 50 % des électeurs est également prévu en **Bulgarie**, en **République tchèque**, à **Malte** et en **Russie**. En **Belgique**, le quorum est seulement de 10 à 20 % au niveau communal.

En **Autriche** et en **Suisse**, le référendum est également décisionnel, mais le droit des « Länder » et des cantons peut aussi prévoir un référendum consultatif.

L'organisation des référendums locaux peut-être décidée à la demande de l'assemblée délibérante de la collectivité. C'est le cas en Belgique, en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en Irlande, au Luxembourg. En Hongrie, le référendum peut être demandé par le conseil municipal en tant que tel, mais aussi par un quart de ses membres ou une de ces commissions. En Bulgarie, l'initiative peut provenir d'un quart des conseillers municipaux, du maire de la municipalité ou du gouverneur de la région. Au Portugal, elle peut émaner des membres de l'assemblée ou de l'exécutif local. Dans certains Etats, le référendum local nécessite l'accord des organes législatifs et exécutifs de la commune. C'est le cas en Russie ou encore en Espagne. Il convient cependant de souligner qu'en Espagne l'organisation d'un référendum local nécessite l'autorisation du gouvernement national.

La plupart des Etats qui connaissent le référendum régional local prévoient qu'il puisse être demandé par une fraction du corps électoral. Dans certains cas l'organe délibérant de la collectivité est libre de recourir ou non au référendum à la suite d'une telle demande, laquelle doit être exprimée par un pourcentage en général assez faible des électeurs (5 % en Finlande, 1 % en Estonie). En revanche, lorsque la demande de référendum doit être obligatoirement suivie d'un vote populaire, le nombre de signatures exigées est plus élevé : 30 %

³³ En **Belgique**, le nouveau code de la démocratie locale et de la décentralisation adopté par le gouvernement wallon en novembre 2005 prévoit la possibilité de procéder à des consultations populaires au niveau des communes.

³⁴ En **Bulgarie**, l'article 136 de la Constitution de 1991 proclame que « la commune est l'unité administrative et territoriale de base, où se réalise l'autogestion locale. Les citoyens participent à la gestion de la commune tant par l'intermédiaire des organes d'autogestion locale qu'ils élisent, que directement, par référendum et assemblée générale de la population ».

³⁵ En **France** ; l'article 72-1, al.2 de la Constitution prévoit depuis la révision de 2003 que « les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis par la voie du référendum à la décision des électeurs de cette collectivité ».


³⁶ En **Hongrie**, l'article 31 de la Constitution de 2011 indique que : « (...) les autorités locales sont établies pour administrer les affaires publiques et exercer la puissance publique au niveau local. Un référendum local peut être tenu sur toute question relevant des fonctions et des compétences des autorités locales telles que définies par la loi. ».

³⁷ Au **Portugal**, l'article 240 de la Constitution de 1976 (révisée en 1997 et complétée par une loi organique de 2000) est consacré au référendum local :

« 1. Les collectivités locales peuvent consulter leurs citoyens électeurs et soumettre à référendum des matières qui relèvent de la compétence de leurs organes, dans les cas, les conditions et avec la portée que la loi établira.

2. La loi peut attribuer aux citoyens électeurs l'initiative du référendum. ».

des électeurs dans les communes jusqu'à 3000 habitants en République tchèque, 20 % en Macédoine, 5 % toutefois en Arménie et en Russie. En Bulgarie, la demande de référendum doit être soutenue par un quart des électeurs inscrits au moins mais le conseil municipal n'est obligé d'organiser un vote que si celui-ci est demandé par la moitié des inscrits. En Belgique et au Portugal, le pourcentage est calculé en fonction de la population et non des électeurs.

 En **Allemagne**, depuis la réunification, de nombreux « Länder » ont modifié leur charte communale en incluant progressivement l'initiative populaire et le référendum décisionnel, tout en les dotant de conditions spécifiques. Si l'on excepte Berlin, dans tous les « Länder » allemands, une fraction du corps électoral peut susciter l'organisation d'un référendum communal. En règle générale, l'initiative doit émaner d'un groupe de citoyens représentant 10 % ou 15 % des électeurs inscrits dans la commune avec, le cas échéant, des assouplissements en fonction de la taille de la commune.


Sept « Länder » prévoient que de tels référendums puissent également être organisés à l'initiative du conseil municipal, à la suite d'une délibération prise à la majorité simple, ou le plus souvent à la majorité des deux tiers.


Tous les codes des communes excluent du champ du référendum certains sujets. Outre les questions budgétaires, le statut juridique des élus et du personnel, ainsi que l'organisation interne de l'administration municipale, sont généralement exclus les tarifs des entreprises de transport, les arrêtés des comptes des entreprises communales et les décisions prises dans le cadre de procédures judiciaires.


Lorsque l'initiative émane d'une fraction du corps électoral, la recevabilité de la demande de référendum est le plus souvent appréciée par le conseil municipal.

La demande de référendum peut notamment porter sur une décision du conseil municipal. Bien que la demande de référendum soit sans effet suspensif, dans un souci de sécurité financière, la commune s'abstient le plus souvent d'exécuter la décision attaquée.

Tous les codes des communes précisent que les décisions qui résultent des référendums ont la même valeur que les arrêtés municipaux, à condition qu'elles aient recueilli la majorité des suffrages exprimés et que la participation électorale ait atteint un certain pourcentage des électeurs inscrits. En pratique, le nombre de référendums locaux a considérablement augmenté ces dernières années (plusieurs centaines par an).

 En **France**, la réforme constitutionnelle de 2003 a établi le référendum local décisionnel applicable dans toutes les collectivités territoriales (régions, départements et communes)³⁸. Il est décidé par l'organe délibérant de la collectivité, sur proposition de celui-ci ou de son organe exécutif, mais l'initiative des électeurs ne peut pas le provoquer (à la différence de la consultation prévue par la loi du 13 août 2004). Par ailleurs, le projet soumis à référendum n'est adopté que si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Il n'est pas possible non plus d'organiser des référendums décisionnels durant des périodes électorales ou de campagne électorale. En pratique, les référendums locaux décisionnels ne sont que très rarement organisés, les élus locaux préférant la procédure du référendum consultatif.

 En **Suisse**, les cantons ne connaissent pas seulement l'initiative populaire constitutionnelle, mais aussi l'initiative populaire législative qui donne la possibilité aux citoyens de proposer l'adoption d'une nouvelle loi. Certains cantons ont instauré également le référendum financier – par lequel certaines dépenses publiques doivent être approuvées par les électeurs – ainsi que le référendum législatif. Dans ce dernier cas, toutes les lois adoptées par le Parlement cantonal doivent être soumises au vote des électeurs. Au niveau communal, la situation est plus diverse encore.

 En **Tunisie**, le projet de loi organique relatif au Code des collectivités locales, en cours d'adoption, consacre pour la première fois l'existence de référendum local décisionnel qui peut être initié par les autorités locales

³⁸ Art. 72-1, al.2 de la Constitution et loi organique n° 2003 – 705 du 1er août 2003.

ou encore par un dixième 1/10 des habitants de la collectivité sur les programmes et les projets relevant de la compétence des collectivités (voir *infra*, page 28).

 Certains Etats ont recours assez fréquemment à cet instrument, notamment la **Hongrie**, les **Pays-Bas**, la **Suède**, l'**Allemagne** et la **Suisse**. En revanche, le référendum local reste très occasionnel en **République tchèque**, au **Danemark**, en **Belgique**, au **Portugal**, en **Pologne** et en **France**.

Référendum Décisionnel

	Portugal	Bulgarie	France	Allemagne	Suisse	Tunisie
Fondement juridique	■	Constitution	Constitution	Loi-Länder	Constitution des cantons	Constitution et loi organique
Initiative	Des membres de l'assemblée ou de l'exécutif local+ 5 000 électeurs inscrits ou par 8 % d'entre eux	¼ des conseillers municipaux ou du gouverneur	Organe délibérant de la collectivité sur proposition de son organe exécutif	Groupe de citoyen représentant 10 ou 15% des électeurs inscrits dans la commune Conseil Municipal	■	■
Décision d'organiser un référendum	Députés, aux assemblées délibérantes et aux exécutifs locaux, ainsi qu'à une fraction du corps électoral	■	Organe délibérant sur proposition de son organe exécutif	Conseil Municipal à la majorité simple ou celle des deux tiers	■	Autorité locale ou 1/10 des habitants de la collectivité
Quorum de participation	+ 50% des électeurs	+ 50% des électeurs	+50%	■	■	■
Champs du référendum	Local	Local	Local et législatif	Local	Local, Législatif et constitutionnel- et financier	Local
Majorité requise pour l'adoption de projet/ décision soumise au référendum	■	■	Majorité des suffrages exprimés	■	■	■
Fréquence de recours au référendum décisionnel	Occasionnel	■	Occasionnel	Fréquent	Fréquent	Nouveau (encore sous forme de projet de loi)

E. L'ÉVALUATION ET LE CONTRÔLE DE LA GESTION MUNICIPALE

La démarche participative peut s'appliquer jusque dans l'évaluation de la gestion municipale. Les citoyens peuvent ainsi juger par eux-mêmes de l'efficacité des actions entreprises, des contraintes rencontrées et aider les autorités municipales à trouver des mesures correctives.

À titre d'exemple, de nombreuses collectivités locales sénégalaises, dont la commune de Saint-Louis, ont adhéré au programme de Certification Citoyenne mis en œuvre par le Forum civil, section sénégalaise de *Transparency international*. Dans chaque collectivité locale partenaire de ce programme, est installé un Comité local de certification, composé de bénévoles, de représentants d'associations qui sont chargés de l'évaluation des actes de la gestion publique locale, en recueillant les informations pertinentes sur cette gestion.

© En **Tunisie**, il est prévu un Mécanisme de Gestion des Plaintes (MGP)³⁹ qui doit être mis en place par les communes dans le cadre de l'approche participative adoptée dans le cadre du Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL)⁴⁰. Il doit permettre aux participants de s'informer sur l'avancement des projets auprès des référents désignés par la commune et d'assurer une certaine continuité dans l'implication du citoyen durant les différentes phases du projet (étude, construction, exploitation).

De manière plus générale, le projet de loi organique relatif au code des collectivités locales (article 29) prévoit que : « *Les collectivités locales tiennent obligatoirement un registre dédié aux avis des habitants* ».

³⁹ Un guide pratique destiné aux communes portant sur les mécanismes de gestion des plaintes a été élaboré et publié sur le site du ministère des Affaires locales et de l'environnement. Voir : <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2015/06/guide-de-gestion-des-plaintes.pdf>

⁴⁰ Un manuel opérationnel est publié sur le site du ministère des Affaires locales et de l'environnement. Il a pour objectif de décrire les modalités de mise en œuvre du Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL) du Gouvernement tunisien. http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2017/02/MOP_DE_PDGL.pdf

LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE EN TUNISIE

A. LES REALISATIONS EN MATIERE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LE CADRE DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Le Programme de Développement Urbain et de la Gouvernance Locale (PDUGL)

Ce programme du Gouvernement tunisien est établi dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles prévues par le chapitre VII de la Constitution⁴¹. Il se focalise sur la décentralisation, l'adoption des mécanismes de la démocratie participative et le principe de libre administration des Communes. Il a été lancé en octobre 2015 par la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités locales, en collaboration avec la Direction Générale des Collectivités locales, le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation et la Banque Mondiale (BM).

Le PDUGL a pour objectif, entre autres, de favoriser la participation des citoyens en incitant les collectivités locales à adopter des mécanismes participatifs permettant le partage des projets d'investissement avec les administrés « et d'en obtenir la validation au cours de réunions publiques ». Le PDUGL offre conseils et formations pour l'adoption de méthodes participatives permettant aux collectivités locales de partager leurs projets d'investissement avec les administrés et d'en obtenir la validation au cours de réunions publiques. C'est dans ce cadre que toutes les collectivités locales ont élaboré leur programme d'investissement pour l'année 2016, l'adoption de la démarche participative conditionnant l'octroi des subventions d'investissement. La réforme des subventions à l'investissement constitue au demeurant la principale action stratégique entreprise par le gouvernement dans le cadre de ce programme. Elle vise à améliorer l'efficacité du soutien de l'Etat aux investissements locaux, à accroître la transparence du processus d'octroi et à introduire progressivement un système de subventions basées sur la performance.

Par ailleurs, des actions concrètes ont pu être menées, à savoir :

- le renforcement des capacités des collectivités locales par la formation des employés et d'accompagnateurs techniques et financiers intervenant lors de l'élaboration des plans d'investissement communaux (PIC) et des Programme d'Appui à l'Intégration et la Compétitivité (PAIC).
- le renforcement des capacités de la société civile partenaire des collectivités locales, par des programmes de formation visant à un meilleur accompagnement dans le processus d'élaboration et d'évaluation des PIC et PAIC.
- la mise en place d'un système d'assistance technique au profit des collectivités locales assuré, entre autres, par la Caisse des Prêts et Soutien des Collectivités locales (CPSCL).
- l'élaboration de guides et manuels opérationnels.

⁴¹ Le « Portail des collectivités locales » du ministère des Affaires locales et de l'environnement présente de manière détaillée le PDUGL <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/renforcement-des-capacites/>.

2. L'élaboration participative des Plans d'Investissements Communaux (PIC)

Le Plan d'Investissement Communal (PIC) est une méthode de planification permettant de fixer le programme d'action d'une municipalité sur une période de cinq années.

La circulaire du ministre de l'Intérieur du 14 août 2013, précise les conditions de l'élaboration des PIC pour la période 2014 – 2018 et insiste sur l'importance de la mise en œuvre d'une approche participative⁴².

3. Planification sectorielle stratégique et démocratie participative : Le Plan Communal de Gestion des Déchets (PCGD) et l'exemple de la ville de Sfax

Le PCGD est un outil de planification visant à améliorer les services de la commune en matière de propreté et de protection de l'environnement. Il développe des outils qui facilitent la maîtrise des coûts, la qualité du service et la participation des citoyens à l'action municipale en la matière. A titre d'exemples, les communes de Sfax, de Carthage, de Sidi Bou Said et de La Marsa ont déjà mis en place ce Plan⁴³.

B. L'INSTITUTIONNALISATION DES PROCEDURES DE CONCERTATION OBLIGATOIRES

Le projet de loi organique relatif au code des collectivités locales donne un cadre juridique aux processus de concertation qui doivent être mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration des programmes de développement. L'article 28 du projet dispose en effet que l'adoption des programmes de développement est obligatoirement soumise aux mécanismes de la démocratie participative.

En effet, ces programmes ne peuvent être élaborés qu'après l'épuisement des procédés de participation effective des citoyens. Ce qui implique que les collectivités locales prennent toutes les mesures nécessaires afin d'informer préalablement les citoyens et les organisations de la société civile des politiques publiques et des programmes de développement et mette en œuvre les moyens de garantir leur participation.

C. LA RECONNAISSANCE DU REFERENDUM DECISIONNEL LOCAL

1. Les conditions du référendum

Une des innovations majeures du projet de code des collectivités locales en cours d'adoption est la reconnaissance du référendum décisionnel local. Il résulte de l'article 30 du projet de loi organique que l'initiative du référendum est largement ouverte puisqu'elle peut émaner soit des autorités locales soit des habitants de la collectivité. D'une part, l'initiative peut émaner du président de la collectivité locale ou du tiers des membres du conseil de la collectivité. D'autre part, elle peut aussi émaner d'un dixième des habitants. La notion « d'habitants », qui a été préférée à celle « d'électeurs », est très large puisqu'elle engloberait non seulement les nationaux, mais également les étrangers qui habitent dans la collectivité⁴⁴.

Dans l'un et l'autre cas, la décision d'organiser le référendum relève de la compétence du Conseil de la collectivité qui doit l'approuver, respectivement, à la majorité des deux tiers de ses membres quand l'initiative

⁴² Voir site internet « Portail des collectivités locales », Ministère des Affaires locales et de l'environnement. <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/>

⁴³ La commune de Sfax a fait participer les citoyens à la procédure d'élaboration du PCGD. En effet, « la municipalité a inclus et intégré la société civile dans toutes les étapes d'élaboration du PCGD, allant du diagnostic local à la formulation de la vision, des axes stratégiques et du plan d'action. Ce processus a abouti à la création d'un forum d'associations qui a pour objectif de faciliter et cadrer la coopération entre la commune et les organisations de la société civile ». Voir « *La démocratie locale et la participation des citoyens à l'action municipale. Tunisie* », Publication de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2014.

⁴⁴ Cette question a été débattue au sein de la commission parlementaire en charge de l'examen du projet de Code des collectivités locales et n'a pas été tranchée à la date de rédaction de la présente publication. Il n'est pas sûr que la notion « d'habitants » soit retenue dans la version du Code qui sera adoptée.

émane du conseil de la collectivité (son président ou le tiers des membres) et à la majorité des membres quand elle émane des habitants. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un référendum d'initiative populaire puisque le Conseil conserve le pouvoir de décision finale.

Le champ d'application de ce référendum est relativement large puisqu'il peut concerner l'élaboration des programmes et la mise en œuvre de projets relevant des compétences de la collectivité locale.

Il est prévu une limite temporelle à l'exercice du référendum dans la mesure où il ne pourra être procédé à un référendum durant la dernière année du mandat municipal ou régional. Le législateur organique entend ainsi éviter toute interférence entre les élections locales et la consultation populaire. Il s'agit notamment d'éviter que le référendum local soit en quelque sorte instrumentalisé à des fins électorales par les autorités locales. Une autre limite, financière celle-là, est posée par l'article 31 du projet de loi organique qui prévoit que les dépenses liées à l'organisation du référendum sont imputées sur le budget de la collectivité locale. Les crédits nécessaires à cet effet doivent être disponibles préalablement au commencement de l'organisation du référendum sous l'égide de l'Instance supérieure indépendante pour les élections.

Les résultats du référendum sont obligatoires, sans qu'aucune condition de quorum en matière de participation ne soit exigée, contrairement à ce qui est prévu dans de nombreux pays (voir ci-dessus).

2. La constitutionnalité du référendum

La question peut être débattue de savoir si la reconnaissance par le code des collectivités locales tunisiennes de ce référendum décisionnel local peut s'appuyer sur un fondement constitutionnel.

En droit comparé, on peut constater qu'il n'existe pas toujours de fondements constitutionnels précis à la mise en œuvre des procédures de démocratie participative locale. Ainsi, en Hongrie, la Constitution ne prévoit pas la démocratie participative mais celle-ci est pourtant pratiquée. De même, au Danemark, l'initiative populaire locale est largement pratiquée par les municipalités, sans l'accord des autorités de tutelle, tout en n'étant encadrée par aucun texte particulier. En France, en revanche, il était admis, avant la révision constitutionnelle de 2003 qui a consacré les référendums décisionnels locaux, que seuls les référendums consultatifs pouvaient être institués par la loi (voir *supra*). Les seuls référendums prévus par la Constitution étaient les référendums nationaux (articles 11 et 89). L'article 72 de la Constitution de 1958 qui dispose que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus* » conférait à ces derniers une sorte de monopole pour prendre les décisions au niveau local.

Qu'en est-il des bases constitutionnelles du référendum décisionnel local en Tunisie ?

Certes, l'article 3 de la Constitution dispose que : « *le peuple est le depositaire de la souveraineté et la source des pouvoirs qu'il exerce à travers ses représentants ou par référendum* » et l'article 51 que : « *le peuple exerce le pouvoir législatif à travers ses représentants à l'Assemblée des représentants du peuple ou par voie de référendum.* ».

Mais ces articles ne sauraient en aucun cas constituer un fondement au référendum décisionnel local. En effet, celui-ci ne peut être considéré comme un moyen d'expression de la souveraineté du peuple, souveraineté qui s'exprime de manière indivisible par le référendum national, tel qu'il est prévu expressément par l'article 82 de la Constitution, en matière législative et par l'article 144 de la Constitution en matière constitutionnelle. Le référendum local ne concerne qu'une partie de ce même peuple (les habitants ou les électeurs de la collectivité) et il est évident que cette partie ne peut exprimer à elle seule la souveraineté de l'ensemble du peuple.

En réalité, le référendum décisionnel local, tel qu'il est prévu par le projet de code des collectivités locales ne peut trouver sa source que dans l'article 139 de la Constitution qui prévoit que les collectivités locales adoptent « *les instruments de la démocratie participative* ». La question se pose alors de savoir si cet article est suffisant pour fonder une habilitation au profit du législateur organique lui permettant d'instituer le référendum décisionnel local. Certes, ce dernier peut être considéré comme un « instrument de la démocratie participative » si l'on entend cette notion au sens large, telle qu'elle a été précédemment définie. Cependant, l'instauration du référendum décisionnel local semble aller au-delà de ce qui est prévu par l'article 139 de la Constitution. En effet, ce dernier dispose que la participation des citoyens et de la société civile s'inscrit dans le cadre de « *la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution* ». A priori, il semble que ces dispositions visent les procédures de consultation et de concertation, voire de contrôle, qui peuvent être instituées par les collectivités. Or, le référendum décisionnel, tel qu'il est prévu, déborde la consultation ou la concertation dans le cadre de la préparation ou du suivi des projets puisqu'il aboutit à transférer le pouvoir de décision sur ces projets du Conseil de la collectivité aux électeurs, ce qui peut sembler en contradiction avec l'article 133 de la Constitution qui dispose que « Les collectivités locales sont dirigées par des conseils élus ».

En outre, alors que l'article 139 de la Constitution réserve les instruments de la démocratie participative aux « projets de développement et d'aménagement du territoire » le projet de loi organique prévoit que le référendum peut concerner « l'élaboration de programmes et la mise en œuvre de projets ayant trait aux compétences de la collectivité locale » ce qui paraît aller au-delà de l'habilitation constitutionnelle.

Ainsi, alors que le référendum consultatif local aurait pu parfaitement s'inscrire dans le cadre de l'article 139 de la Constitution, le référendum décisionnel ne va pas sans soulever un certain nombre d'interrogations sérieuses quant à sa constitutionnalité.





*Democracy Reporting International (DRI) est une organisation à but non-lucratif, indépendante et non partisane, ayant son siège à Berlin, en Allemagne. DRI soutient la participation politique des citoyens, ainsi que la redevabilité des organes gouvernementaux et le développement d'institutions démocratiques dans le monde entier. DRI appuie les processus locaux de promotion du droit universel des citoyens à participer à la vie politique de leur pays, conformément à ce qui est stipulé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
Contact: info@democracy-reporting.org*

Democracy Reporting International

Prinzessinnenstraße 30. 10969 Berlin / Germany
T +49 30 27 87 73 00
F +49 30 27 87 73 00-10
info@democracy-reporting.org
www.democracy-reporting.org

Bureau Tunis

12 bis, Rue du Lieutenant Bejaoui,
Menzah 5. 2091 Ariana / Tunisia
T/F +216 70 74 15 88
tunisia@democracy-reporting.org
www.democracy-reporting.org