

مشروع دعم
قدرات الإدارة المحلية
والمجتمع المدني المحلي



Renforcement des capacités
de l'administration locale
et de la société civile locale



MANUEL SUR LA DÉCENTRALISATION ET LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE

Activity supported by the
Canada Fund for Local Initiatives
Activité réalisée avec l'appui du
Fonds canadien d'initiatives locales

Canada



Ce manuel a été rédigé dans le cadre du projet du renforcement des capacités de l'administration locale et de la société civile locale afin de vulgariser et de simplifier les termes et les notions relatifs à la gouvernance locale et à la décentralisation. Ce manuel s'adresse aux différents intervenants dans le domaine de la gouvernance locale ; acteurs locaux, société civile, chercheurs et académiciens.

Le projet opte pour le développement des capacités du personnel communal ainsi que les organismes de la société civile locale dans 5 municipalités (Tunis, Sousse, Sfax, Medenine et Tataouine) en ce qui concerne : la lutte contre la corruption, l'accès à l'information, les pratiques de la bonne gouvernance et de la gouvernance locale et la décentralisation et les outils de la démocratie participative.

Rédaction : Amel El Mejri

Révision : Khawla Moqrani & Talel Ferchichi

Coordinatrice du Projet : Henda Fellah

Design : CreaWorld

Financé par : Fonds canadien d'initiatives locales (FCIL)

TABLE DES MATIERES

Introduction.....4

- Qu'est-ce que la démocratie ? 5
- Qu'est-ce que la "démocratie participative" ? 6
- Qu'est-ce que la décentralisation ? 6
- Qu'est-ce que les collectivités locales ? 8
- Qu'est-ce que la gouvernance ? 12

Chapitre I : Les acteurs de la gouvernance locale.....15

- Section 1 : Les différents acteurs intervenant dans la gestion des affaires locales 15
 - L'autorité centrale 15
 - Les collectivités territoriales 16
 - La société civile 20
 - Le secteur privé 21
 - Le Haut Conseil des collectivités locales (article 141) 21
- Section 2 : Les rapports entre les différents acteurs 22
 - Le principe de la libre administration des collectivités locales 22
 - Le principe du contrôle postérieur 22
 - Le principe de subsidiarité 23
 - Le principe de solidarité 23

Chapitre II : Les outils d'une bonne gouvernance locale.....24

- Section 1 : Les principes de gouvernance ouverte 24
 - Le principe de participation 25
 - Le principe de transparence 25
 - Le principe de responsabilité 26
- Section 2 : Les mécanismes de démocratie participative 27
 - Le referendum 27
 - Le budget participatif 28
 - Les rencontres citoyennes 29

Introduction

Les soulèvements populaires qu'a connus la Tunisie en 2011 et qui ont parvenus au changement d'un régime établi depuis 23 ans, ont commencés dans les régions et se sont répandues sur tout le territoire national. Les marches vers la capitale avaient un effet de boule de neige et ont emporté avec elles les bases d'un régime autoritaire. L'insatisfaction citoyenne était, et est toujours, trop élevée dans les régions les plus défavorisées. C'est peut-être révélateur que la loi organique n°2013-53 du 24 décembre 2013, relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation a reconnu « la région » comme victime.

L'article 10 de cette loi dispose :

« La "victime" est toute personne ayant subi un préjudice suite à une violation commise à son encontre au sens de la présente loi, qu'il s'agisse d'un individu, de groupe d'individus ou d'une personne morale...

Cette définition inclut **toute région** ayant subi une marginalisation ou une exclusion organisée. »

Conscients de la gravité de l'exclusion et de ses effets néfastes dus à une concentration des compétences dans les mains du pouvoir central, les députés à l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) de 2011, ont décidé de rompre avec l'organisation centralisée du territoire et on inscrit dans la nouvelle constitution tunisienne la décentralisation comme remède à cette mauvaise gouvernance territoriale.

D'après le rapport final de la Commission des collectivités publiques régionales et locales de l'Assemblée nationale constituante, « *cette nouvelle orientation est venue concrétiser les objectifs de liberté, de dignité et de justice sociale portés par la révolution dont les premières flammes ont jailli au niveau des régions et des collectivités locales. D'un côté, elle poursuit l'édification d'un Etat patriotique et démocratique ; de l'autre, elle se présente comme une alternative à l'état antérieur institutionnel et législatif de l'administration qui s'est caractérisé par la monopolisation de la décision, l'excès de pouvoir, la restriction de la participation politique, le dérèglement du développement au moyen d'une répartition injuste des richesses et de l'absence de l'égalité des chances entre les citoyens et les citoyennes* ». ¹

En effet, cette jeune démocratie en construction devrait répondre aux standards et valeurs internationaux en matière de gestion des affaires nationales mais aussi locales. D'où l'intérêt porté à la gouvernance locale qui fait du citoyen un acteur actif, porteur de changements dans le cadre de sa commune, région ou district. Une démocratie dite "de proximité" qui a suscité des débats vifs et controversés. Alors que la quasi-majorité a vu dans la consécration de la décentralisation comme l'un des principes généraux de l'organisation territoriale de l'Etat, un pas de géant et une lueur d'espoir pour un développement économique équilibré surtout avec la "discrimination régionale positive" ; d'autres ne cessent de tirer la sonnette d'alarme quant aux risques de division de l'Etat. Cette crainte est vérifiable dans le texte même de la constitution. L'article 14 de la Constitution, tout en affirmant que « *L'Etat s'engage à renforcer la décentralisation et de la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national* », prend soin de préciser « *dans le cadre de l'unité de l'Etat* ».

D'où l'intérêt de ce genre de guides/manuels pour clarifier les concepts et simplifier les textes. En effet, avec 7000 candidats potentiels pour les élections municipales, il est impératif d'expliquer aux électeurs que veut-on dire par décentralisation, gouvernance, démocratie *etc.* ? comment peuvent-ils participer à la chose publique au niveau local ? Quel est leur rôle dans ce nouveau système ?

Qu'est-ce que la démocratie ?

La démocratie est un mode de gouvernement basé sur l'idée du gouvernement du peuple par lui-même, soit de manière directe ou de manière indirecte. En démocratie, la souveraineté appartient ainsi au peuple qui l'exerce par lui-même ou à travers ses Représentants.

Le souverain (qui est le peuple), exerce son pouvoir par le biais de plusieurs techniques. Le plus souvent l'exercice du pouvoir passe le par **les élections**, nécessaires pour permettre au titulaire du pouvoir de choisir ses représentants, appelés à exercer le pouvoir en son nom. Il peut, néanmoins, se faire par les techniques de la **démocratie semi-directe** à travers le droit attribué à un certain nombre de citoyens, de s'opposer à certains projets de lois ou à certaines décisions ou de proposer directement des projets de lois aux assemblées ou d'amorcer la procédure de déchéance à l'égard de certains élus. Le peuple peut, également, être appelé à décider et à participer **directement** au pouvoir à travers la technique du référendum.

Néanmoins, la démocratie est également, un ensemble de valeurs et principes. Un Etat démocratique est un Etat où le pluralisme politique est garanti notamment à travers le respect des libertés fondamentales. Ne serait-ce que la libre constitution des associations et partis politiques. La liberté est le mot d'ordre en démocratie c'est ce qui fait qu'elle est dite "démocratie libérale".²

La démocratie est aujourd'hui l'idéologie dominante, de référence. Tous les régimes, même les plus autoritaires d'entre eux, se présentent comme démocratiques ou aspirant à la démocratie. Ce n'est peut-être pas surprenant que la constitution tunisienne du 1^{er} juin 1959 a exprimé son attachement aux valeurs démocratiques. Dès le préambule, elle a exprimé sa volonté « *d'instaurer une démocratie fondée sur la souveraineté du peuple et caractérisée par un régime politique stable basé sur la séparation des pouvoirs* ». Une volonté explicitée avec plus de détails, un peu plus loin, dans son article 5.³

Cet attachement à la démocratie est encore plus ancré dans la nouvelle constitution tunisienne. Les constituants de 2014 ont développé tout un article au niveau du préambule décrivant un idéal démocratique à atteindre.⁴ L'article 3 dispose que le peuple est le titulaire de la souveraineté et la source des pouvoirs et qu'il l'exerce à travers ses Représentants élus ou par voie de référendum. Un chapitre spécifique a, en outre, été consacré aux droits et libertés (Chapitre II) avec la garantie que les restrictions qui peuvent être apportées à ces droits ne peuvent l'être que par une loi et uniquement pour répondre aux exigences d'un Etat civil et démocratique selon les termes de l'article 49. Des instances constitutionnelles indépendantes ont également été créées pour œuvrer au « *renforcement de la démocratie* » aux termes de l'article 125.

Qu'est-ce que la “démocratie participative” ?

La démocratie participative est une « modalité d'exercice du pouvoir qui consiste à faire participer les citoyens à la vie politique (en dehors des périodes électorales) et à les impliquer parfois directement dans la prise de décision (notamment au plan local) grâce à un certain nombre de moyens et de techniques qui permettent une participation effective des citoyens dans la gestion des affaires publiques telles que les budgets participatifs et les conseils de quartiers, techniques de la démocratie locale, principalement ».⁵

Le propre de la démocratie participative est donc de prendre en considération les opinions des citoyens et de les impliquer dans la gestion de la chose publique pour une meilleure connaissance un meilleur rendement.

Contrairement à la “démocratie”, ce concept composé a fait son apparition en droit constitutionnel tunisien dans la constitution de 2014. C'est alors que le régime tunisien est qualifié dans le préambule de « régime républicain démocratique et participatif ».

Cependant, le terme figure explicitement dans l'article 139 qui dispose que « les collectivités locales adoptent les mécanismes de **la démocratie participative** et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution conformément à la loi ».

Cet article noue une relation étroite entre la démocratie participative et les collectivités locales qui sont l'assise de la décentralisation.

Qu'est-ce que la décentralisation ?

La décentralisation est un mode d'organisation administrative de l'Etat unitaire. Elle se traduit par le transfert d'une partie des attributions de l'administration centrale, autrement dit de l'Etat en tant que personne morale publique originaire, vers des personnes morales publiques dérivées et qui, en tant que telles, sont soumises au pouvoir de tutelle de l'administration centrale.

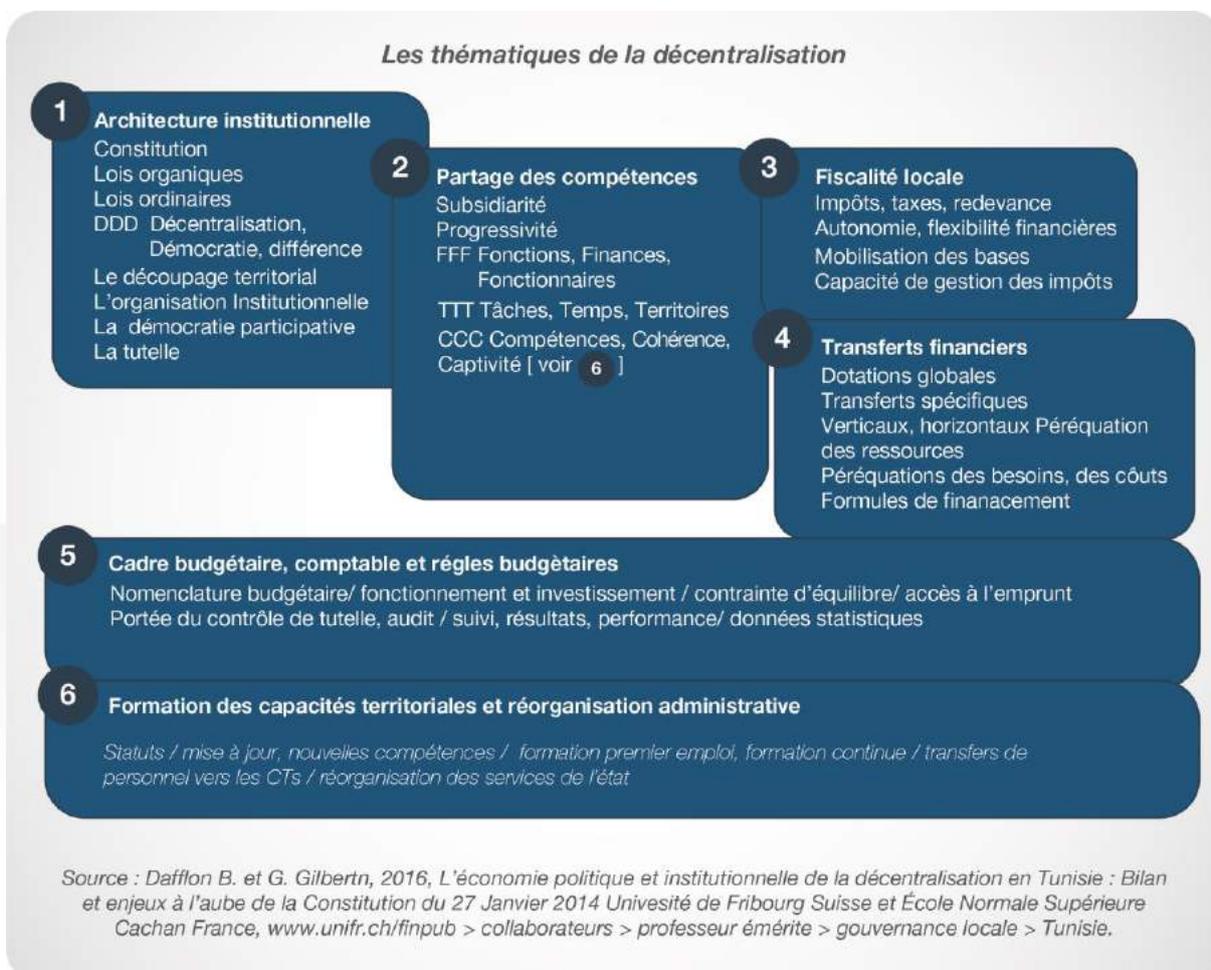
Il existe deux sortes de décentralisation :

- **La décentralisation par services ou technique** : dite aussi secondaire chez une partie de la doctrine, se réalise quand un service public, doté par la loi de la personnalité juridique et l'autonomie administrative et financière, se matérialise par la création d'un établissement public.⁶ Les établissements publics peuvent intervenir dans plusieurs domaines : **la santé**. Ex : les hôpitaux ; **l'enseignement**. Ex : universités, lycées ; **la culture**. Ex : les musées.
- **La décentralisation territoriale** est un mode d'organisation administrative permettant à une collectivité humaine vivant sur une partie du territoire national de s'administrer elle-même dans le cadre d'une collectivité territoriale. Cette dernière jouit, à ce titre, de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et

financière et bénéficie du transfert, en sa faveur, d'une partie des attributions de l'administration centrale et ce, aux fins de gérer ses affaires locales.⁷ Exemple : **commune, région, district.**

Alors que la Constitution du 1^{er} juin 1959 n'a point cité de manière explicite la décentralisation territoriale,⁸ la Constitution du 27 janvier 2014 consacre la décentralisation territoriale. Elle la relègue au rang d'un principe général en l'intégrant dans l'article 14 du Premier Chapitre relatif aux « *les principes généraux* », en disposant que « *l'Etat s'engage à renforcer la décentralisation et à l'appliquer sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'unité de l'Etat.* ». Plus encore, elle a dédié tout le chapitre VII au « *pouvoir local* » qu'est l'assise et la manifestation de la décentralisation.

L'article 131 dispose que « le pouvoir local est fondé sur la décentralisation ». Il rajoute que « la décentralisation est concrétisée par **des collectivités locales** ».



Qu'est-ce que les collectivités locales ?

Ce sont la concrétisation de la décentralisation. Elles comprennent, selon les termes de l'article 131 de la constitution, des « *municipalités, des régions et des districts qui couvrent l'ensemble du territoire de la République conformément à un découpage déterminé par la loi* ». Il est aussi possible à la loi de « *créer d'autres catégories spécifiques de collectivités locales* ». Elles jouissent toutes de « *la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative* » (article 132).

L'article 133 dispose que « les collectivités locales sont dirigées par des Conseils élus » (1^{er} paragraphe), soit de manière directe dans le cas des conseils municipaux et régionaux qui sont « élus au suffrage universel, libre, direct, secret, intègre et transparent » (2^{ème} paragraphe) ; ou bien de manière indirecte pour ce qui est des conseils de district qui sont « élus par les membres des conseils municipaux et régionaux » (3^{ème} paragraphe) et elles sont soumises, « pour ce qui est de la légalité de leurs actes, à un contrôle, a posteriori » (article 138).

Elles ont pour principale fonction la gestion des « *affaires locales conformément au principe de la libre administration* » (article 132). Pour ce faire, elles jouissent de trois types de compétences (article 134), à savoir :

- **Des compétences propres** : c'est-à-dire des attributions dont la collectivité se réserve seule l'exercice à titre d'attribution de principe en vertu de la loi. Le projet du code des collectivités locales cite dans les articles 224 à 230, les compétences propres de la commune alors que l'article 289 traite des compétences propres de la région.

Concernant la commune, le conseil municipal étudie, approuve le budget municipal, approuve les opérations d'emprunt et d'aliénation des biens municipaux et les valorise (article 225), il est également responsable de la conduite et de l'adjudication des affaires municipales. Et entreprend en particulier selon l'article 226 :

- Les engagements financiers municipaux,
- Ajustement des frais, honoraires et droits divers, quel que soit leur titre, y compris ceux associés à l'implantation des signes de publicité sur le sol municipal et aux services rendus,
- Les décisions de nature financière, y compris la cession, la rémunération, la compensation, l'exploitation et la contribution aux entreprises publiques locales et autres projets économiques,
- Confiscation et compensation dans l'immobilier,
- Conditions de contrats de location dépassant deux ans,

• Le règlement, dont le montant dépasse le montant déterminé par une ordonnance du gouvernement.

Finalement, l'article 227 du projet du code des collectivités locales dispose que Le conseil municipal doit prendre toutes les mesures nécessaires et possibles pour promouvoir le développement de la municipalité et attirer des investissements, en particulier l'achèvement des infrastructures et des équipements collectifs ainsi que leur développement.

Concernant la Région, l'article 289 du projet du code des collectivités locales dispose que la Région

- Des compétences partagées avec l'Autorité centrale: c'est-à-dire des attributions non propres que l'Autorité centrale et les collectivités locales peuvent exercer conjointement dans le cadre d'une bonne gestion des deniers publics et en vue d'une meilleure prestation de service. C'est le cas par exemple du service public de l'éducation.
- Des compétences transférées par l'Autorité centrale.

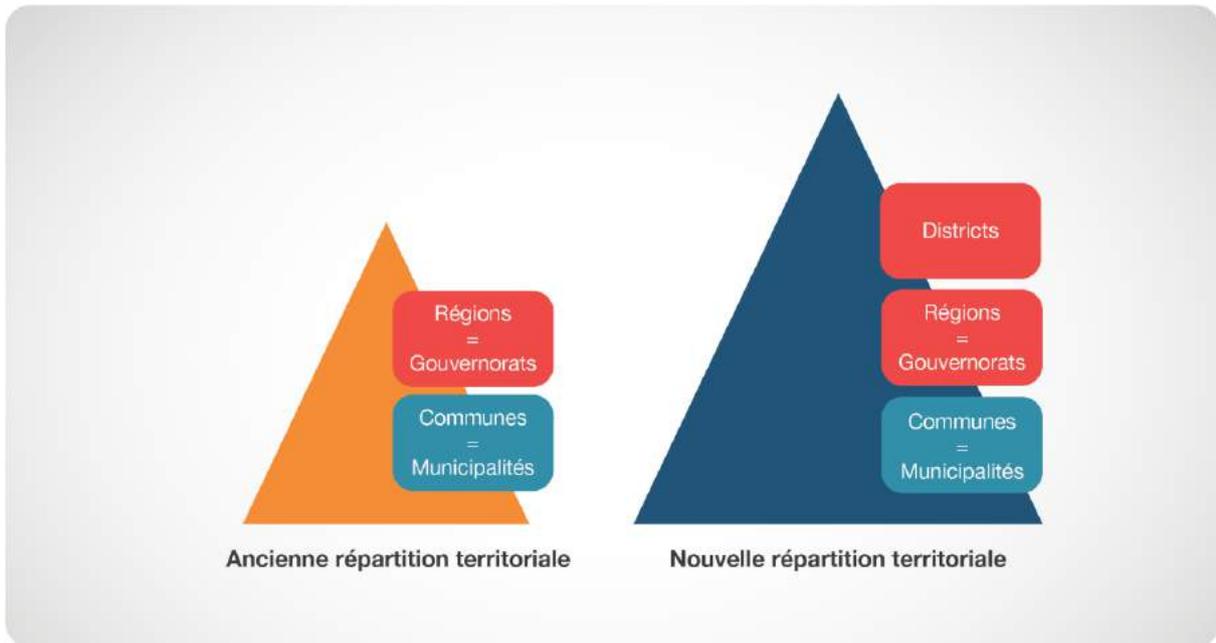
Dans l'exercice de leurs fonctions, elles peuvent être source d'activité normative. Elles exercent « le pouvoir réglementaire dans leurs domaines de compétences ; leurs actes à caractère réglementaire sont publiés dans un journal officiel des collectivités locales » (article 134).

Elles disposent également, de de **deux types de ressources** :

- Des ressources propres
- **Des ressources transférées par l'Etat central**, « ces ressources étant adaptées aux prérogatives qui leur sont attribuées par la loi » (article 135).

Quel que soit le type de ressources en cause, les collectivités locales les gèrent « *de manière autonome* », cependant « *dans le cadre du budget qui leur est alloué* » et « *selon les règles de la bonne gouvernance* ». Elles sont soumises, dans ce cadre, au « *contrôle de la justice financière* » tout comme elles demeurent, pour ce qui est « *de la légalité de leurs actes, à un contrôle, a posteriori* » (article 138).

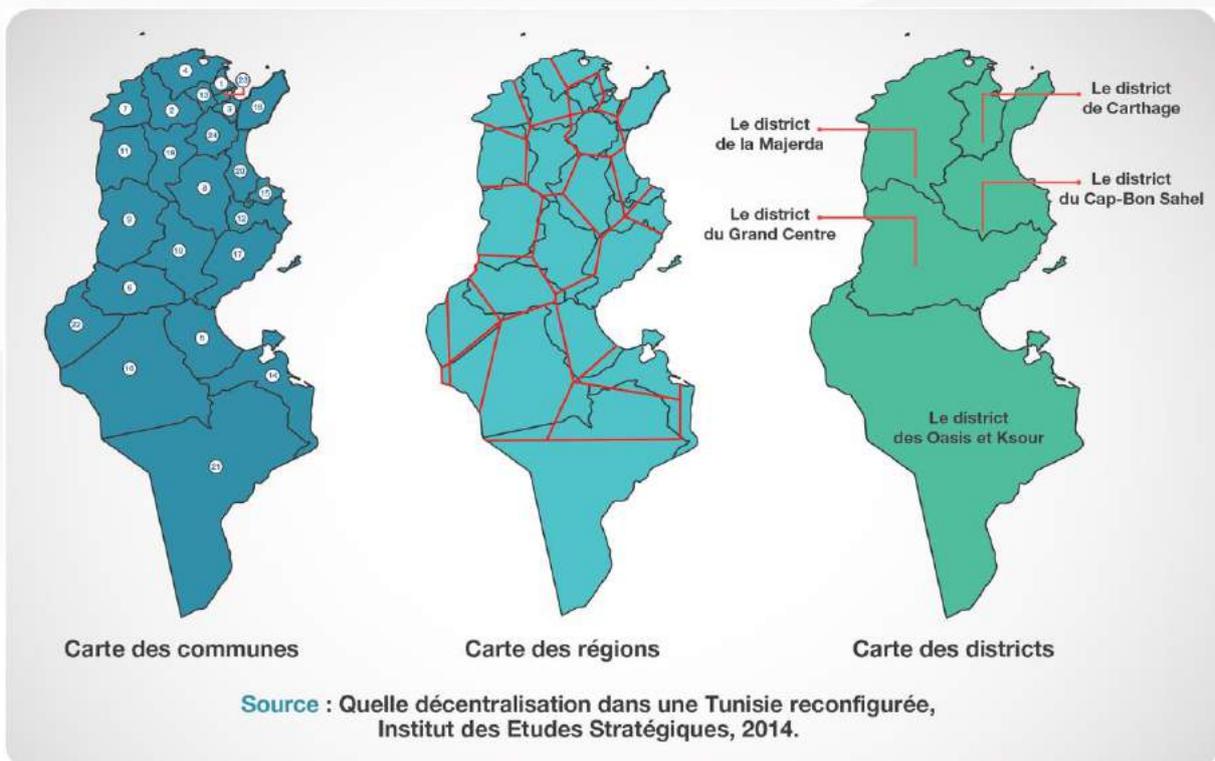
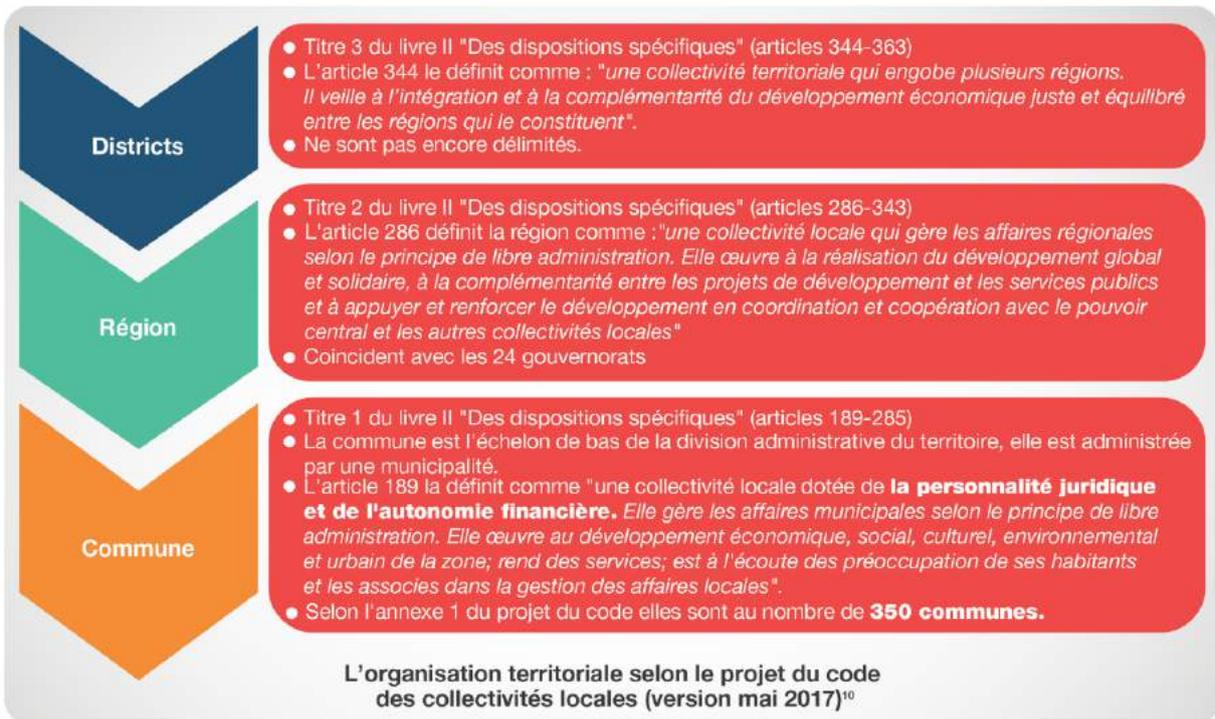
Le chapitre VII de la Constitution a créé un « pouvoir local » « fondé sur la décentralisation » et « concrétisée par des collectivités locales comprenant des communes, des régions et des districts. Chacune de ces catégories couvre l'ensemble du territoire de la République conformément à un découpage déterminé par la loi ».



A ce jour, le « pouvoir local » est exercé par des délégations spéciales dont certaines ont été mises en place dès 2011, suite à la dissolution des Conseils municipaux élus sous l'ancien régime. Le cadre juridique en vigueur est toujours la loi organique N° 75 – 33 du 14 mai 1975 relative aux communes et la loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux.

Plusieurs projets de lois ont été soumis à l'Assemblée des Représentants du peuple (ARP). Deux projets de loi de mise en œuvre de la décentralisation ont été soumis à l'Assemblée. Le premier est un projet de loi organique n° 2016-1 modifiant et complétant la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum, pour consacrer désormais les élections locales et régionales, adopté une année après par la **Loi organique n° 2017-7 du 14 février 2017, modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums.**

Le second texte est une proposition de loi relative au Code des collectivités locales. Le projet dans sa version finale de mai 2017 est actuellement en cours d'examen au sein de l'ARP.⁹ Le projet définit les différents niveaux de l'architecture territoriale de l'Etat.



Enfin, les collectivités locales mettent en œuvre la démocratie locale. Pour ce faire, elles « adoptent les mécanismes de la démocratie participative » et « **les principes de la gouvernance ouverte** » ; l'objectif étant de « garantir la plus large participation des citoyens »



et de la société civile à la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi » (article 139).

Qu'est-ce que la gouvernance ?

C'est un mode de gouvernement basé sur un processus interactionniste réunissant le pouvoir politique, les institutions publiques, la société civile et le secteur privé, dans la gestion des ressources économiques et sociales de l'Etat.

La gouvernance implique les principes de **transparence**, d'**accountability** et de **participation**. Elle vise, en ce sens, à garantir l'efficacité de l'Etat et la légitimité du pouvoir. La gouvernance est un concept auquel on attribue généralement plusieurs appellations et qualificatifs elle peut être bonne, mauvaise, ouverte, locale...

- **La gouvernance ouverte** implique la transparence, l'imputabilité, le droit d'accès à l'information et la participation à la décision publique.

Le registre de la gouvernance, adopté par la Constitution du 27 janvier 2014, constitue l'un des aspects d'innovation les plus importants, par rapport à la Constitution de 1959. La Constitution de 2014 s'inscrit, en effet, dans la vague des nouvelles Constitutions imprégnées de la conception libérale du Gouvernement et de l'Etat **exigeant une participation plus large du citoyen dans la chose publique qui dépasse les voies classiques de l'élection et du référendum. Cette conception donne un rôle intéressant à la Société Civile, en l'érigant en partenaire dans la prise de la décision.**

Dans cette perspective, l'article 130 de la Constitution du 27 janvier 2014 évoque **la bonne gouvernance**, en instituant une **instance de bonne gouvernance** et de lutte contre la corruption. Il en consacre, toutefois, une acception étroite la limitant à une opposition sémantique à la corruption et à la mauvaise gestion des deniers publics. La gouvernance figure, aussi, dans le Chapitre du « pouvoir local ». L'article 137 prévoit ainsi que « *les collectivités locales gèrent, librement, leurs ressources dans le cadre du budget adopté conformément aux règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière* ». L'article 139 ajoute que « *les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi* »¹⁰.



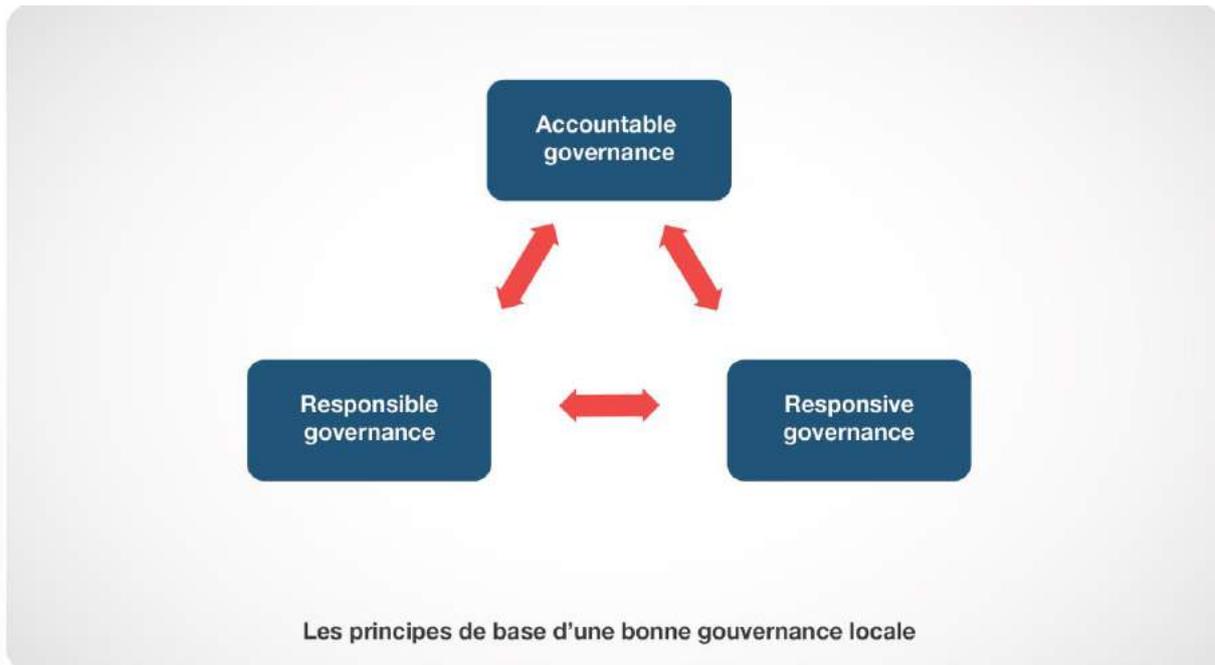
Caractéristiques de la bonne gouvernance (Adaptée d'UN-ESCAP, 2007)

- **La gouvernance locale :** Selon le PNUD (2004), la gouvernance locale consiste en 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. Elle recouvre des mécanismes de coordination et d'action collective qui permettent de mobiliser un ou des champs d'interaction entre des acteurs de nature variée et de garantir la tenue d'accords, sur un projet plus ou moins explicite, entre partenaires destinés à être partie prenante du gouvernement local.¹¹

Une gouvernance locale réussie doit répondre à certains principes de base. Trois principes en particulier sont les plus souvent avancés pour initier toute réforme au niveau local :

- **La gouvernance réactive/ Responsive governance :** selon ce principe les gouvernements sont tenus de répondre aux attentes et préférences des citoyens. Une bonne gouvernance locale est une gouvernance qui prend en considération les vœux par rapport aux spécificités de la collectivité.
- **La gouvernance responsable/ Responsible governance :** Le gouvernement n'est pas seulement tenu de prendre en considération et de répondre aux attentes des habitants, mais en le faisant, il doit le faire correctement. Il est tenu alors de gérer, avec prudence, ses ressources fiscales. C'est en travaillant mieux avec un moindre coût qu'il peut avoir la confiance des résidents. Le gouvernement local est tenu d'améliorer la qualité et la quantité des services publics et leur accès.

- **La gouvernance redevable/ Accountable governance¹²** : un gouvernement local doit être redevable à ses électeurs. Il est tenu d'adhérer aux garanties nécessaires pour assurer qu'il serve les intérêts du public avec intégrité. Des réformes légales et institutionnelles s'imposent pour permettre aux citoyens d'exercer leur contrôle sur la redevabilité de leurs élus, des réformes comme par exemple la charte citoyenne et le droit d'interpellation du citoyen. ¹³



Chapitre I : Les acteurs de la gouvernance locale

Section 1 : Les différents acteurs intervenant dans la gestion des affaires locales

La principale caractéristique de la gouvernance est cet aspect interactionniste qui englobe plusieurs acteurs ; en plus de l'Etat central, des collectivités locales, de la société civile, du secteur privé, des bailleurs de fonds et des partenaires, la gouvernance inscrite dans la constitution de 2014 est une gouvernance "ouverte" à toute personne morale ou physique ayant un intérêt à agir pour le bien commun.

- L'autorité centrale

Ensemble des autorités administratives établies dans la capitale et se trouvant au sommet de la hiérarchie administrative et exécutive. Elles comprennent le Chef de l'Etat, le Chef du Gouvernement et les Ministres. Ces autorités disposent du pouvoir de prendre les décisions principales en matière exécutive et administrative. Ces décisions s'imposent sur tout le territoire de la République et à l'ensemble des autorités administratives régionales et locales.

Dans le cadre de l'organisation administrative décentralisée, l'autorité centrale dispose d'un domaine d'intervention exclusif dans ses rapports avec les autorités décentralisées. Ses décisions s'imposent à toutes les autorités administratives qu'elles soient déconcentrées ou décentralisées. L'administration décentralisée dispose, à son tour, du pouvoir de prendre des décisions de manière autonome dans certaines matières qui relèvent de son domaine d'intervention propre.

Dans la Constitution de 2014, la notion d'autorité centrale a été consacrée en rapport avec le pouvoir des collectivités locales et dans le cadre de l'organisation décentralisée dont les principes fondateurs ont été établis au chapitre VII réservé au pouvoir local. Toute création ou délégation de compétences de l'autorité centrale au profit des collectivités locales est accompagnée de l'attribution des ressources appropriées (Article 135). L'autorité centrale se charge de mettre des ressources supplémentaires à la disposition des collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant le mécanisme de l'égalisation et de péréquation. L'autorité centrale œuvre en vue d'atteindre l'équilibre entre les revenus et les charges locales (Article 136).

■ Les collectivités territoriales

Ces dernières ont été déjà définies plus haut, nous allons cependant nous intéresser à l'environnement institutionnel interne à ces collectivités. L'article 133 de la constitution dispose que « *les collectivités locales sont dirigées par des **Conseils élus*** » (1^{er} paragraphe) :

- **De manière directe** dans le cas des conseils municipaux et régionaux qui sont « élus au suffrage universel, libre, direct, secret, intègre et transparent » (2^{ème} paragraphe).
- **De manière indirecte** pour ce qui est des conseils de district qui sont « élus par les membres des conseils municipaux et régionaux » (3^{ème} paragraphe).
- **Qui peut se porter candidat ?**

La loi organique n°214-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums telle que modifiée par la loi organique n°2017-7 du 14 février 2017 dispose dans son article 49bis de la sous-section première de la section 3 relative aux « élections municipales et régionales » que peut se porter candidat au mandat de membre de conseils municipaux ou régionaux tout :

- **électeur de nationalité tunisienne** : est électeur toute tunisienne ou tunisien, inscrit (e) au registre des électeurs, âgé (e) de dix-huit (18) ans le jour précédant celui du scrutin, jouissant de ses droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la présente loi (article 5).

- âgé d'au moins 18 ans révolus le jour de la présentation de la demande de candidature,

- **n'étant dans aucun cas d'interdiction légale** : Ne peuvent être inscrites au registre des électeurs selon l'article 6 de cette même loi :

- ✓ *Les personnes condamnées* à une peine complémentaire au sens de l'article 5 du code pénal, les privant d'exercer le droit de vote.
- ✓ *Les militaires*, tels que définis dans les statuts généraux des militaires et des agents des forces de sûreté intérieure. Le nouvel article 6 bis dispose : « *Sont inscrits au registre des électeurs, les militaires et les agents des forces de sécurité intérieure **exclusivement** pour les élections municipales et régionales* ». Néanmoins, les militaires et les agents de force ne peuvent participer aux élections municipales et régionales qu'en tant qu'électeurs. Ils ne peuvent se porter candidats aux élections municipales et régionales (article 49 ter) et ne peuvent participer aux campagnes électorales et aux réunions partisanes et toute activité ayant trait aux élections (article 52 bis). Tout militaire ou agent de sécurité qui participe aux activités susmentionnées, est révoqué par décision du Conseil d'honneur ou de discipline après qu'il lui ait permis d'exercer son droit à la défense.
- ✓ *Les personnes interdites légalement* pour démence manifeste pendant la durée de l'interdiction.

La candidature est présentée normalement dans la circonscription électorale dans laquelle l'électeur est inscrit. Sauf que cette règle connaît certains nombres d'exceptions. L'article 49 ter dispose que ne peuvent se porter candidats dans les circonscriptions au sein desquelles elles exercent ou ont exercé leurs fonctions durant l'année précédant le dépôt de leur candidature, les personnes suivantes ;

- les magistrats,
- les gouverneurs,
- les premiers délégués, les secrétaires généraux des gouvernorats, les délégués et les chefs de secteurs,
- les comptables municipaux et régionaux,
- les agents des municipalités et des régions,
- les agents des gouvernorats et des délégations.

- **Qui fixe le nombre des membres des conseils des collectivités locales ?**

- ✓ **Pour les communes :** le nombre des conseils municipaux est fixé sur la base du nombre des habitants des municipalités conformément au dernier recensement officiel à la date de la publication du décret présidentiel relatif à la convocation des électeurs (article 117 bis de loi organique n° 2017-7 du 14 février 2017, modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums)

Nombre d'habitants de la municipalité		Nombre des membres du conseil municipal
Moins de 10.000		12
10.000	25.000	18
25.001	50.000	24
50.001	100.000	30
100.001	200.000	36
200.001	300.000	42
300.001	400.000	48
400.001	500.000	54
Plus de 500.000		60

Source : article 117 bis de loi organique n° 2017-7 du 14 février 2017 modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums

- ✓ **Pour les régions :** la même solution est retenue pour la fixation des membres des conseils régionaux, c'est-à-dire sur la base du nombre des habitants des gouvernorats conformément au dernier recensement officiel à la date de publication du décret présidentiel relatif à la convocation des électeurs. (article

Nombre d'habitants de la région		Nombre des membres du conseil régional
Moins de 150.000		36
150.001	300.000	42
300.001	400.000	46
400.001	600.000	50
600.001	800.000	54
800.001	900.000	58
Plus de 900.000		62

Source : article 117 bis de loi organique n° 2017-7 du 14 février 2017 modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums

- ✓ **Pour les districts :** D'après l'article 133 de la Constitution, le district dispose d'un organe collégial propre, le conseil du district, élu par les membres des conseils municipaux et régionaux. La loi organique n°214-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums telle que modifiée par la loi organique n°2017-7 du 14 février 2017 ainsi que le projet du code des collectivités locales sont muets sur le mode d'élection des membres du conseil des districts. D'ailleurs, le projet du code des collectivités locales prévoit la création du Haut Conseil des Collectivités locales sans les représentants des districts jusqu'à ce qu'ils soient créés par la loi.

- **Quel est le mode de scrutin retenu pour les élections municipales et régionales ?**

Le vote passe par plusieurs étapes et requiert des mécanismes visant à assurer la garantie de la liberté de l'électeur dans son choix ainsi que l'honnêteté du scrutin et son caractère secret. Les étapes du scrutin sont les différentes opérations successives et reliées entre elles que le votant doit accomplir dès son entrée au bureau électoral jusqu'à ce qu'il glisse son bulletin dans l'urne (présentation de la pièce d'identité, remplir son bulletin dans l'isoloir, glisser le bulletin dans l'urne, la signature du registre des électeurs). Quant aux modalités du

scrutin, celui-ci peut être direct ou indirect, uninominal ou sur des listes, à la majorité ou à la représentation proportionnelle¹⁴.

Le scrutin est l'ensemble des opérations qui constituent un vote ou une élection. Pour simplifier on pourrait dire que le mode de scrutin est l'ensemble des dispositions qui réglementent la procédure de candidature aux élections, le mode du suffrage et la façon avec laquelle on calcule les résultats.

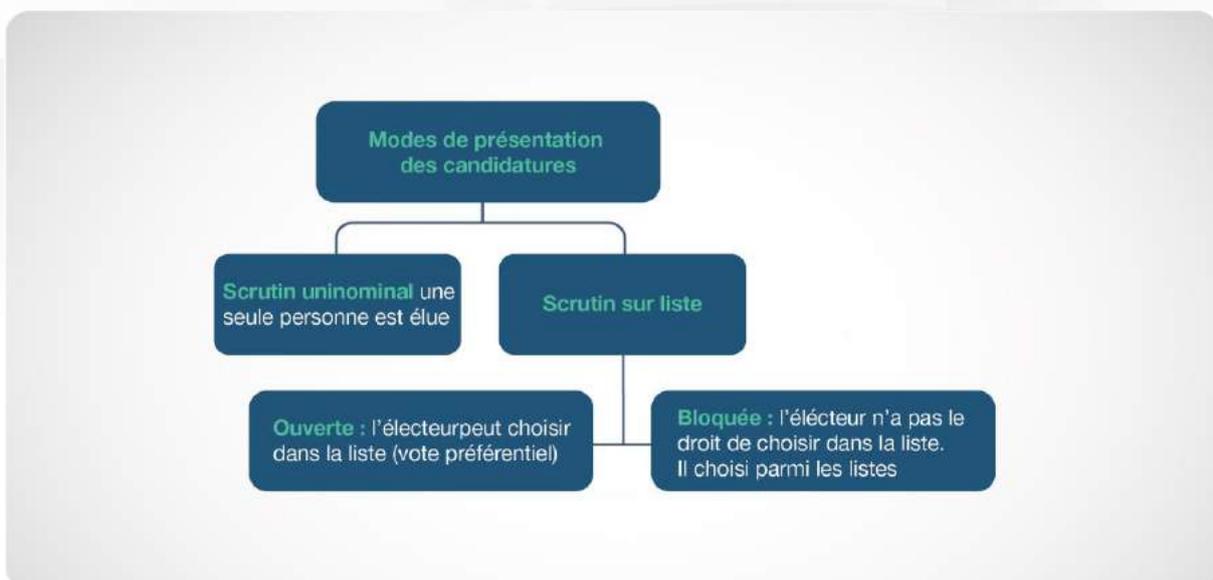
Les modes de scrutin revêtent une importance primordiale. Ce qui fait d'eux l'un des points de divergence dans la réforme des systèmes électoraux. Les premières élections qu'a connu la Tunisie remontent à 1956 date de l'élection des représentants de l'Assemblée Constituante. Ces élections étaient certes universelles, mais seuls les hommes ont été admis à y participer. Les premières élections réellement universelles ; dans le sens hommes et femmes y ont participé, sont les élections municipales de 1957.

Le mode de scrutin retenu ; dans la sous-section 4 intitulée « Les élections municipales et régionales » de la section 2 du chapitre V de la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums ; est le scrutin proportionnel au plus fort reste.

✓ De la présentation des candidatures :

L'article 117 quinquies de la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums dispose : « *Le vote a lieu sur listes en un seul tour* ».

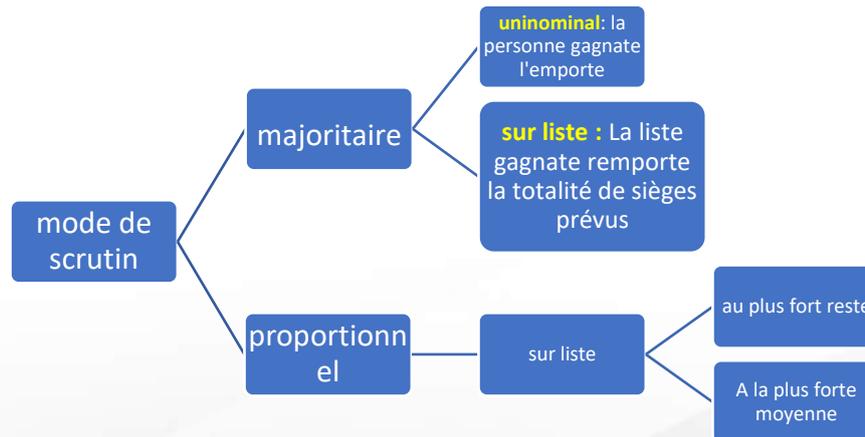
Ainsi, les candidatures pour les élections municipales et régionales doivent se faire sur listes, les candidatures uninominales ne sont pas autorisées ce qui rend la tâche difficile pour les indépendants qui sont appelés à constituer des listes pour pouvoir participer. Ce mode de scrutin privilégie clairement les partis politiques qui ont les moyens financiers et humains pour pouvoir présenter des listes.



✓ De l'opération de vote :

Article 117 sexies de la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums dispose : « L'électeur choisit une des listes candidates aux conseils municipaux ou régionaux, sans radiation de noms ni modification de l'ordre de classement des candidats ».

Ainsi, le mode retenu est le scrutin sur listes fermées étant donné qu'il est interdit aux électeurs de toucher aux listes. Aucune atteinte aux listes n'est permise ; ni radiation, ni modification du classement. A défaut, son bulletin est annulé.



✓ De la répartition des sièges :

La répartition des sièges dépend du mode du scrutin adopté. Dans le cadre du scrutin majoritaire, on distingue deux types de méthodes ; soit la majorité absolue soit la majorité proportionnelle.

- **La majorité absolue** : nécessité de l'obtention de plus de 50% des voix. Si cette majorité n'est pas atteinte dans un premier tour on organise un deuxième tour.
- **La majorité relative** : il suffit d'obtenir le plus grand nombre de voix pour remporter les élections.

Quant au scrutin proportionnel, les sièges sont attribués à chacune des listes en divisant le nombre de voix obtenues par le quotient électoral. Le reste des sièges est attribué selon soit la méthode des plus forts restes ou celle de la plus forte moyenne.

Article 117 quinquies de la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums dispose : « le vote a lieu sur listes en un seul tour. Les sièges sont répartis au niveau des circonscriptions à **la représentation proportionnelle aux plus forts restes** ».

- **La société civile**

C'est un concept flou, polysémique et ambivalent. Elle est réputée être l'une des notions les plus ambiguës. Une notion qui semble aujourd'hui avoir beaucoup de charme.

L'histoire du mot porte un éclaircissement quant à sa polysémie. En effet, le mot a été toujours défini par opposition à un autre.

D'abord, la sociologie politique, toujours aussi attachée à la conception primaire de la société civile, nous enseigne qu'elle est composée de : partis politiques, syndicats, associations et l'ensemble des acteurs économiques ; ce qu'infirme la sociologie. La société civile ne s'impose plus désormais à l'Etat mais aux partis politiques. Ce qui nous mène à penser la relation entre ces deux structures comme une bataille entre la démocratie participative et la démocratie représentative. Cette histoire ambivalente a fait que le mot société civile renvoie à des acceptions diverses. Elle est tantôt le groupement humain qui gère le bien commun, qui est à l'origine de l'Etat (Aristote, Hobbes, Locke, Rousseau) tantôt qui s'oppose à lui (Hegel et Marx).¹⁵

L'enjeu actuel de l'analyse est de repenser les rapports qu'entretiennent les collectivités locales et la société civile. Pour ce faire, nous adoptons une conception large de la société civile. L'Organisation des Nations Unies définit la société civile comme « *le "troisième secteur" de la société, aux côtés du gouvernement et du monde des affaires. Elle comprend les organisations de la société civile et les organisations non-gouvernementales* ». ¹⁶

- **Le secteur privé**

C'est le secteur de l'économie dans lequel, l'Etat n'intervient pas. Il englobe, les petites et moyennes entreprises, les fondations philanthropiques, les institutions financières comme les banques, etc.

Le secteur privé est un excellent partenaire pour les collectivités locales. Il peut également poser des problèmes et des critiques liées à la transparence et à la privatisation des services publics.

- **Le Haut Conseil des collectivités locales (article 141)**

Il s'agit d'un organisme représentatif des conseils des collectivités locales, créé dans la Constitution de 2014 dans le cadre du pouvoir local, pour faciliter la coopération entre les diverses collectivités locales. L'article 141 de la Constitution dispose que son siège se situe en dehors de la capitale pour concrétiser la décentralisation. Il prévoit, également, dans son 2^{ème} alinéa que le Haut conseil examine les questions relatives au développement et à l'équilibre entre les régions et émet son avis sur les projets de loi relatifs à la planification, au budget et aux finances locales ; son Président peut être invité à assister aux délibérations de l'Assemblée des Représentants du peuple. Il remplit la tâche d'étudier les moyens de coopération et de coordination entre les diverses collectivités locales.¹⁷

Section 2 : Les rapports entre les différents acteurs

Cette panoplie d'acteurs intervenants dans le processus de gouvernance de la gestion des affaires locales entretient des rapports diversifiés ; *participation, coopération, partenariat et tutelle* sont les principales manifestations de ces rapports.

Nous allons étudier dans cette partie les rapports entre le pouvoir central et le pouvoir local pour clarifier les fondements de la décentralisation en Tunisie. Il s'agit notamment des principes suivants :

- Le principe de la libre administration des collectivités locales
- Le principe de subsidiarité
- Le principe de solidarité
- Le principe du contrôle postérieur

• Le principe de la libre administration des collectivités locales

Il s'agit d'un principe constitutionnel inscrit à l'article 132 de la constitution qui dispose que les collectivités locales « *gèrent les intérêts locaux conformément au principe de la libre administration* ». Il s'impose ainsi au législateur et à toutes les autorités administratives. Ce principe « *met l'accent... sur l'existence des libertés locales, attachées au groupe humain, à la société des citoyens* » constituant la collectivité territoriale ». ¹⁸

La libre administration se vérifie à travers l'autonomie accordées aux collectivités locales qui sont dotées de « *de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière* » selon les termes de l'article 132 de la constitution.

La section 2 du livre premier du projet du code des collectivités locales est dédié au principe de la libre administration des collectivités locales. Son article 4 dispose : « *chaque collectivité locale gère les affaires locales selon le principe de la libre administration conformément aux exigences de la constitution et de la loi en respectant l'unité de l'Etat* ».

Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences transférées, propres et partagées. Leurs actes réglementaires sont publiés dans un Journal officiel des collectivités locales (art.13, al.3).

• Le principe du contrôle postérieur

« Les collectivités locales sont, exclusivement, contrairement à l'Etat, des institutions administratives. Elles n'ont ni constitution propre, ni tribunaux jugeant en leur nom. Elles ont uniquement une administration, comme s'est normal dans un Etat dont la décentralisation n'exclut pas le caractère unitaire ». ¹⁹ Ce caractère administratif a fait que le constituant a préféré alléger la tutelle sur ces collectivités qui sont « *soumises au contrôle a posteriori, en ce qui concerne la légalité de leurs actes* » selon les termes de l'article 138 de la Constitution. L'objet du contrôle est la légalité des actes des collectivités locales. En effet, ces

L'avantage de ce principe c'est qu'il laisse une marge d'appréciation et d'autonomie aux autorités locales dans la gestion de leurs affaires locales. Ces dernières « *sont tenues de de respecter, non seulement la loi au sens strict, mais toute règle de droit* »²⁰

- **Le principe de subsidiarité**

Un des principes de répartition des compétences entre les autorités locales et le pouvoir central dans le cadre de l'organisation décentralisée de l'Etat. Ce principe consiste dans le transfert par l'Etat de certaines de ses attributions aux collectivités locales, considérant que ces collectivités sont plus à même à prendre des décisions sur un certain nombre de questions, compte tenu de leurs relations directes et de leur proximité avec le citoyen.

L'article 16 du projet de la loi organique relatif au code des collectivités locales prévoit dans ses dispositions, qu'entre les différentes collectivités locales et dans leurs relations avec l'Etat, les attributions sont réparties sur le principe de subsidiarité. Qu'il revienne aux collectivités locales les attributions que la subsidiarité est à même d'exercer au mieux, compte tenu de sa proximité des habitants et de sa capacité à offrir une meilleure prestation de nature à consolider les intérêts locaux et que l'autorité centrale n'intervient qu'en cas d'inaptitude de la collectivité à assumer les attributions qui lui reviennent.

Du fait de l'absence d'une consécration générale et claire du principe de décentralisation territoriale et administrative de l'Etat, le texte de la Constitution de 1959 ne fait aucune mention de la notion de subsidiarité, alors que la Constitution de 2014 consacre ce principe dans son article 134 al.2 qui dispose que : « *les compétences partagées et les compétences déléguées sont réparties conformément au principe de subsidiarité* », comme le prévoit également l'article 14 du projet relatif au code des collectivités locales.²¹

- **Le principe de solidarité**

La notion de solidarité est reprise dans l'article 136 du Chapitre VII de la constitution relatif au Pouvoir Local qui dispose que « *L'Autorité centrale se charge de mettre des ressources supplémentaires à la disposition des collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant le mécanisme de l'égalisation et de la péréquation* ».

Appliqué à la décentralisation, le principe de « solidarité » renvoie ainsi à l'obligation pour l'autorité centrale de fournir un soutien et une aide aux collectivités locales et qui s'impose aussi entre les collectivités locales, elles-mêmes.

Pris sur la base de l'article 136 de la Constitution, le projet du code des collectivités locales prévoit une section 6 relative à « *La solidarité, la régulation et la discrimination positive* ». L'article 36 du projet prévoit la création d'un fonds de soutien à la décentralisation et à la solidarité entre les collectivités locales qui sera financé du budget de l'Etat. L'article 37 du projet du code des collectivités locales prévoit à cet égard, qu'« *en application du principe de solidarité entre les différentes composantes du territoire national, l'Etat s'engage à aider les collectivités locales à atteindre l'équilibre financier et l'autonomie administrative et financière effective, moyennant des investissements et crédits de péréquation spécifiques accordés par le fond d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales. Ledit fonds est financé conformément aux lois de finances annuelles* ».

Chapitre II : Les outils d'une bonne gouvernance locale

Section 1 : Les principes de gouvernance ouverte

Chaque organisme international, présente certains principes comme étant les principes à respecter pour une bonne gouvernance. La Banque mondiale semble retenir quatre éléments pour mesurer une gouvernance ;

- *La gestion du secteur public* : les objectifs, fonctionnement budgétaire et gestion des affaires publiques
- *La Responsabilité* : les gouvernements et les fonctionnaires doivent être comptables de leurs actions.
- *Le cadre juridique pour le développement* : qui doit être nécessairement claire pour assurer la stabilité et la prévisibilité tout en s'adaptant aux besoins de chaque pays, région...
- *La transparence et l'information* : pour une bonne économiques concurrentielle ouverte à tous les protagonistes.²²

Mais, il n'y a pas une recette toute prête de la gouvernance. Elle dépend du contexte politique, économique et sociale de chaque zone géographique. La Banque asiatique de développement retient quatre principes, la responsabilité, la participation, la prévisibilité et la transparence. Alors que la banque africaine de développement retient cinq principes ; responsabilité, transparence, lutte contre la corruption, participation et réformes juridiques et judiciaires. Quant au programme des Nations Unies pour le développement, neuf principes doivent être pris en compte pour une bonne gouvernance ; participation, primauté du droit, transparence, capacité d'ajustement, orientation du consensus, efficacité et efficience, responsabilité et vision stratégique.²³

L'article 139 de la Constitution dispose :« Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les **principes de la gouvernance ouverte**, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi ».

La constitution renvoi aux principes de la gouvernance ouverte sans pour autant les citer. C'est au législateur de nous dresser une liste des principes de gouvernance que les collectivités locales doivent respecter dans la gestion de leurs affaires.

Le projet du code des collectivités locales contient une section cinq du titre I du livre I intitulée « *De la démocratie participative et de la gouvernance ouverte* ». Cette section contient sept articles (de l'article 28-34). La lecture de ces articles fait ressortir trois principes ; transparence, responsabilité et participation.

Cette liste n'est pas exhaustive, étant donné que l'exposé des raisons, les réacteurs du projet parlent d'un système qui instaure « *la gestion démocratique, la transparence, l'intégrité, la participation effective des citoyens et de la société civile et la responsabilité*²⁴ ».

■ Le principe de participation

Selon les termes de l'article 139 de la Constitution, la collectivité locale est tenue d'adopter les mécanismes de la « démocratie participative » et « les principes de la gouvernance ouverte » afin de garantir une plus **large participation des citoyens et de la société civile** à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution conformément à la loi. La gouvernance ouverte est en effet, un processus inclusif qui cherche à faire participer les acteurs concernés (prestataires, usages des services publics...) à la prise de décision. L'article 139 parle d'une « large participation ». Cette disposition lue à la lumière du projet du code des collectivités locales renvoie à la fois aux différentes catégories sociales et aux différentes composantes territoriales de la collectivité en question.²⁵ Elle renvoie également aux différentes phases de la participation citoyenne dans la gestion des projets locaux. Celle-ci peut avoir lieu en amont (développement du projet), au cours de l'exécution du projet (le suivi) et en aval lors de l'évaluation des résultats. La participation présente l'avantage de proximité avec les citoyens qui vont exposer leurs attentes, vœux, idées, désirs, satisfaction, insatisfaction... ce qui peut être instrumentalisé et pris en compte par la collectivité locale lors de la mise en œuvre du projet.

Néanmoins, il faudrait être vigilant quant aux possibles détournements de ce principe. Une mauvaise « conception des processus de participation des populations locales peut accroître les contestations ou, à l'inverse, le désintéressement, voire mener à une polarisation citoyenne. Elle peut enfin conduire à l'affaiblissement des autorités locales, à des concours de pouvoirs et de légitimité, à une captation des affaires publiques par les élites, et à une instrumentalisation des réseaux d'association par des groupes d'intérêts particuliers ».²⁶

■ Le principe de transparence

Ce principe est en relation directe avec le droit d'accès à l'information. Un droit qui permet à tout citoyen d'accéder aux sources d'information quelle que soit sa forme ou son support. Ce droit est plus large et englobe le droit d'accès aux documents administratifs des organismes publics, reconnu par le Décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics.

Le droit d'accès à l'information est né suite à la pression de plusieurs organismes de la société civile, œuvrant dans le domaine de la transparence administrative et financière et la publication des données publiques.

L'article 32 de la Constitution de 2014 se contente d'énoncer que « *L'Etat garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information* ». Il laisse, ainsi, des zones d'ombre sur les bénéficiaires de ce droit, sur la nature de l'information et de son support, et sur les modalités d'accès à l'information.

Néanmoins, certaines réponses se trouvent déjà dans le décret-loi n° 2011 – 41 du 26 mai 2011 qui avait ouvert le droit d'accès aux documents administratifs aux personnes physiques ou morales, sans obligation de fournir les motifs pour lesquels ils voudraient avoir accès aux documents requis. Certains systèmes juridiques vont même au-delà, puisque dans la convention signée dans le cadre du conseil de l'Europe, ce droit est, également, ouvert aux étrangers, sans distinction de nationalité ni de résidence, et le demandeur n'est pas tenu de décliner son identité quant à la nature de l'information et de son support. Le législateur a retenu une interprétation large des documents administratifs qui sont les documents « *produits ou reçus par les organismes publics dans le cadre de leur mission de service public quels que soient leur date, leur forme et leur support* » (article 2 du décret-loi n° 2011- 41). Ces documents englobent aussi bien les documents en cours d'utilisation dans l'administration, que ceux qui sont classés dans les archives. Enfin, s'agissant des modalités d'accès, le décret-loi n° 2011- 41 impose la forme écrite pour les demandes d'accès, déposés directement ou envoyés par voie postale ou électronique (article 7). Ce droit oblige les services de l'administration centrale et régionale de l'Etat, les collectivités locales et les établissements et entreprises publiques, à livrer également de manière spontanée des informations ayant le caractère d'intérêt général au public, et d'anticiper ainsi sur d'éventuelles demandes d'accès à certaines informations.

La transparence, est un principe qui permet aux usagers de suivre et de noter le bon fonctionnement des services publics et par conséquent d'en relever les irrégularités. De ce fait, pour être transparent, un service public, doit utiliser un langage simple et compréhensible, doit être accessible à tous, et doit permettre aux usagers d'engager le dialogue.²⁷

Les collectivités locales sont tenues de publier leurs décisions et actes sur leurs sites web et d'afficher les arrêtés réglementaires qu'elles comptent soumettre à la délibération de ses conseils élus dans ses locaux 15 jours avant leur réunion (article 29 du projet de code des collectivités locales). L'article 32 du projet dispose « *les collectivités locales sont tenues de garantir la transparence de la gestion et prennent les mesures pour permettre aux habitants de prendre connaissance des information* » relative à une liste de matières.²⁸

■ Le principe de responsabilité

La responsabilité est le fait d'assumer tous ses actes et d'en répondre. Les élus doivent rendre compte des actions spécifiques au public dont ils dérivent leur autorité. Dans un sens large, il s'agit de l'élaboration et de l'application effective de règles de gouvernance sociale. Dans un sens restreint, la responsabilité a trait à la capacité de rendre compte de l'affectation, de l'utilisation et du contrôle des biens publics conformément à des normes juridiques agréées.²⁹ Ainsi, il est en relation directe avec le principe de la transparence financière. Il signifie la disponibilité d'informations fiables concernant les activités, procédures, décisions et politiques prises dans le cadre de la facilitation de la gestion des affaires de l'État et la garantie de leur concrétisation.

La transparence financière est l'un des moyens de lutte contre la corruption et de protection de l'argent public. De surcroît, la transparence financière est basée sur nombre de principes, parmi lesquels la clarté des outils et des responsabilités, le libre accès aux informations par

les citoyens, préparer le budget publiquement, mettre en œuvre la loi de finances de l'année et informer le public de ses résultats.

Dans ce cadre, a été créée l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, conformément à l'article 130 de la Constitution de 2014. Cette instance contribue aux politiques de bonne gouvernance, d'empêchement et de lutte contre la corruption, au suivi de leur mise en œuvre et à la diffusion de la culture y afférente. Elle consolide les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité.

Il est en étroite relation avec le principe et devoir de déclaration du patrimoine, tel que spécifié au sein de l'article 11 de la Constitution de 2014. L'article 34 du projet du code des collectivités locales retient ce devoir de déclaration du patrimoine qui incombe aux présidents et membres des conseils locaux.

Section 2 : Les mécanismes de démocratie participative

Le concept de démocratie participative est un concept nouveau en droit constitutionnel tunisien. Il a fait son apparition pour la première fois dans la Constitution de 2014. Les Constituants de 2014 ont, en effet, signifié dès le préambule, leur intention d'édifier « un régime républicain démocratique et participatif ». L'article 139 a, également, établi une liaison étroite entre gouvernement local et démocratie participative en prévoyant que « *les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution conformément à la loi* ».

Le projet de loi organique relative aux collectivités locales (février 2017) a prévu pour sa part dans son article 28 que l'adoption des projets de développement est soumise, obligatoirement, aux mécanismes de la démocratie participative et que ces projets ne peuvent être élaborés sans la participation effective des habitants des collectivités. Les articles 29 à 34 du même projet ont prévu les modalités d'information et de consultation des habitants à propos des projets de développement à prévoir, notamment à travers le référendum local, et les différentes voies d'association des habitants et des organisations de la société civile aux projets en question et aux décisions locales.³⁰

Les mécanismes de la démocratie participative sont diversifiés. Dans une étude intitulée « Démocratie participative & bonne gouvernance dans le monde. Les innovations démocratiques locales du réseau de CIVICUS », qui date de 2014, CIVICUS est un réseau mondial d'activistes et organisations de la société civile œuvrant en faveur du renforcement de l'action citoyenne et de la société civile dans le monde entier, a recensé les différents instruments.

■ Le referendum

Procédé de consultation des citoyens. Technique de la démocratie directe car il permet aux citoyens d'exprimer, par le suffrage, leur rejet ou leur acceptation d'un projet de texte législatif ou constitutionnel en répondant à la question posée par « oui » ou par « non ». De ce fait, le referendum est un procédé réactionnel.

Ce mécanisme est prévu dans le projet du code des collectivités locales. L'article 30 du projet accorde l'initiative d'organiser un referendum aux :

- Président du conseil de la collectivité locale
- 2/3 des membres du conseil de la collectivité
- 1/10 des habitants résidents de la collectivité locale

Dans les deux premiers cas, une majorité de 2/3 est requise pour pouvoir organiser le referendum alors qu'une simple majorité suffit dans le dernier cas de figure.

L'objet du referendum peut porter sur :

- La préparation de programmes
- La réalisation de projets qui entrent dans le champ de compétence de la collectivité.

Les résultats du referendum sont obligatoires selon les termes de l'article 31 du projet du code.³¹

■ Le budget participatif

C'est un processus au cours duquel les habitants d'une ville vont décider d'une partie ou de l'ensemble des ressources publiques. Ils vont prioriser des actions qui seront ensuite exécutées par les pouvoirs publics. Depuis les premiers exercices de budget participatif en 1989, à Porto Alegre en Brésil, la pratique participative s'est propagée aux quatre coins du monde : expansion sur le continent latino-américain (Equateur, Pérou, Argentine), des premiers pas en Europe (Espagne, Portugal, Italie, Suède, Royaume-Uni, France), en Afrique (Cameroun) et en Asie (Chine)

D'après la coopération au développement suisse (DDC), quatre principes circonscrivent la méthode

- réorienter les ressources publiques en direction des plus pauvres
- créer de nouvelles relations entre municipalités et citoyens,
- reconstruire le lien social,
- inventer une nouvelle culture démocratique.³²



[View Participatory Budgeting in a larger map](#)

Par Diane Jean

Carte des budgets participatifs dans le monde³³



■ Les rencontres citoyennes

Des réunions qu'entretiennent les élus locaux avec les habitants de la région ou de la commune pour discuter un problème, une affaire ou un projet. L'article 33 du projet du code des collectivités locales prévoit ce mécanisme de démocratie participative. Selon cet article, les réunions sont publiques, et se font soit à l'initiative des conseils municipaux et régionaux, soit à la demande motivée de 10% des habitants inscrits dans le registre des électeurs. Dans ce cas l'autorité locale est tenue d'organiser ladite réunion dans un délai de 30 à partir de la date du dépôt de la demande. Les sujets abordés au cours de ces réunions sont diversifiés à savoir ;

- La révision des taxes locales,
- La signature de contrats de coopération et de partenariat,
- La participation à la création d'Entreprises publiques,
- Conclusion de conventions avec le pouvoir central...³⁴



CIVICUS a élaboré des outils pour surveiller et analyser la vitalité de la société civile

SYNTHÈSE du Numéro « Démocratie participative & bonne gouvernance dans le monde, Les innovations démocratiques locales du réseau de CIVICUS »³⁵

¹ Rapport final de la Commission des collectivités publiques régionales et locales de l'Assemblée nationale constituante, 19/11/ 2012.

² Ben Achour (Rafâa) (dir.), *Dictionnaire des termes et expressions de la constitution* (texte en arabe), Simpact, 2016, p.206.

³ L'article 5 de la constitution du 1^{er} juin 1959 disposait « La République Tunisienne garantit les libertés fondamentales et les droits de l'Homme dans leur acception universelle, globale, complémentaire et interdépendante.

La République Tunisienne a pour fondements les principes de l'Etat de droit et du pluralisme et œuvre pour la dignité de l'Homme et le développement de sa personnalité.

L'Etat et la société œuvrent à ancrer les valeurs de solidarité, d'entraide et de tolérance entre les individus, les groupes et les générations.

La République Tunisienne garantit l'inviolabilité de la personne humaine et la liberté de conscience, et protège le libre exercice des cultes, sous réserve qu'il ne trouble pas l'ordre public ».

⁴ Paragraphe 4 du préambule de la Constitution du 27 janvier 2017 : « En vue d'édifier un régime républicain démocratique et participatif, dans le cadre d'un État civil dans lequel la souveraineté appartient au peuple, par l'alternance pacifique au pouvoir à travers des élections libres et sur le fondement du principe de la séparation des pouvoirs et de leur équilibre, un régime dans lequel le droit de s'organiser reposant sur le pluralisme, la neutralité de l'administration et la bonne gouvernance, constitue le fondement de la compétition politique, un régime dans lequel l'État garantit la primauté de la loi, le respect des libertés et des droits de l'Homme, l'indépendance de la justice, l'égalité de tous les citoyens et citoyennes en droits et en devoirs et l'équité entre les régions ; »

⁵ Ben Achour (Rafâa) (dir.), *op. cit.*, pp.207-208.

⁶ Les Constitutions du 1^{er} juin 1959 (article 34) et du 27 janvier 2014 (article 65) traitent de manière indirecte de ce type de décentralisation.

⁷ Ben Achour (Rafâa) (dir.), *op. cit.*, pp.280-281.

⁸ La constitution de 1959 s'est contentée de consacrer les manifestations organiques de cette dernière et ce, en réservant son chapitre VIII aux « collectivités locales ». Ces dernières comprennent, à la fois, « les conseils municipaux, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale (...) » (article 71).

⁹ Deux propositions ont été présentées, une émane des députés et une autre du gouvernement. Le projet de loi relatif aux collectivités locales émanant du gouvernement a été élaboré par un comité d'experts sous l'égide du ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités publiques locales) et a été publié en octobre 2015. Des consultations, nationale (du 27 au 31 octobre 2015) et régionales (du 10 au 24 novembre 2015), ont été organisées autour de ce premier projet. Depuis, trois versions du projet de loi ont été rendues publiques en mars et en juin 2016 et mai 2017.

¹⁰ Ben Achour (Rafâa) (dir.), *op. cit.*, p.240.

¹¹ Bertrand (Nathalie) et Moquay (Patrick), « La gouvernance locale, un retour à la proximité », In. *Économie rurale*, N°280, 2004, *Proximité et territoires*, pp. 77.

¹² On parle dans la doctrine anglaise de "Accountability", la traduction française du terme est "responsabilité" ce qui mène à confusion avec le terme "Responsibility". Nous avons alors choisi d'adopter le terme "Redevabilité" comme synonyme au terme "Accountability".

¹³ SHAH (ANWAR), *Local Governance in Developing Countries*, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, 2006, Washington, D.C., USA, p.22.

¹⁴ Ben Achour (Rafâa) (dir.), *op. cit.*, p.173.

¹⁵ LESSENE Ghislain Patrick, « La société civile, en tant que contre-pouvoir », in *Constitution et Contre-Pouvoirs*, Rafâa Ben Achour (dir.), Konrad-Adenauer Stiftung, p.102.

¹⁶ ONU, *Société civile*, disponible sur <http://www.un.org/fr/sections/resources/civil-society/index.html> [consulté le 15/12/2017].

¹⁷ Ben Achour (Rafâa) (dir.), *op. cit.*, p.295.

¹⁸ Favoreu (Louis) et Roux (André), « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°12, 2002, p.90.

¹⁹ Chapus (René), *Droit administratif général*, Tome I, Paris, Montcherstien, Coll. Domat Droit Public, 14^{ème} éd., 2000, p.256.

²⁰ Sayari (Mohamed), « Les collectivités locales dans la constitution tunisienne de 2014. Observations sur le chapitre 7 intitulé « l'autorité locale » », in. *Mouvances du Droit. Etudes en l'honneur du professeur Rafâa Ben Achour*, Tome II, Simpack, 2016, p.68.

²¹ Ben Achour (Rafâa) (dir.), *op. cit.*, p.113.

²² Fond International de développement agricole, *La Bonne Gouvernance : Une Mise Au Point*, EB 99/67/INF.4, Conseil d'administration - Soixante-septième session, Rome, 8-9 septembre 1999.

²³ Ibid.

²⁴ Le texte en arabe parle de "المساءلة" dont la traduction en anglais veut dire "Accountability"

²⁵ الفصل 28 من يضمن مجلس الجماعة المحلية للمتساكنين مشاركة فعلية شاملة لكافة الفئات مشروع مجلة الجماعات المحلية:

الاجتماعية والمناطق المكونة للجماعة المحلية."

²⁶ Dusepulchre (Gaëlle), « La charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale : outil et questionnements pour les autorités territoriales », *Développement durable et territoires Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 1, n° 1 | Mai 2010, Coopération décentralisée et développement durable, p.11.

²⁷ Ben Achour (Rafâa) (dir.), *op. cit.*, p.187.

²⁸ الفصل 32 . "تلتزم الجماعات المحلية بضمان شفافية التصرف والتسيير وتتخذ كل الإجراءات التي تسمح للمتساكنين بالإطلاع على المعلومات المتعلقة خاصة ب:

• مشاريع القرارات الترتيبية للجماعة المحلية

• التسيير المالي

• التصرف في الأملاك

• العقود المبرمة من طرف الجماعة المحلية

• الأشغال والاستثمارات المزمع إنجازها من طرف الجماعة المحلية

توضع التقارير المشار إليها على ذمة العموم بكل الوسائل المتاحة.

تلتزم الجماعات المحلية باعتماد التدقيق الداخلي للتصرف والإعلام بنتائجه.

وتدعم الدولة الجماعات التي تعتمد منظومة التدقيق والمراقبة.

تعمل الجماعات المحلية بالتعاون مع المعهد الوطني للإحصاء على تركيز قاعدة بيانات إحصائية محلية دقيقة ووضعها على ذمة السلط العمومية والباحثين والعموم، قصد استغلالها في رسم السياسات العامة ومخططات التنمية والبحوث

المختلفة مع مراعاة التشريع المتعلق بحماية المعطيات الشخصية.

يوفر المعهد الوطني للإحصاء للجماعات المحلية نماذج وأساليب ضبط الإحصائيات ويساعدها قدر الإمكان على مسكها."

²⁹ Fond International de développement agricole, *La Bonne Gouvernance : Une Mise Au Point*, *op. cit.*, p.5.

³⁰ Ben Achour (Rafâa) (dir.), *op. cit.*, pp.207-209.

³¹ الفصل 30. لمجلس الجماعة المحلية، بناء على مبادرة من رئيس الجماعة المحلية أو من ثلث أعضاء المجلس، أن يقرّر استفتاء المتساكنين حول إعداد برامج وإنجاز مشاريع تتعل باختصاصاتها بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

كما يمكن لعشر المتساكنين المقيمين بالجماعة المحلية اقتراح تنظيم استفتاء. وفي هذه الحالة يمكن إجراء الاستفتاء في صورة موافقة أغلبية أعضاء المجلس.

لا يمكن خلال السنة الأخيرة من المدة النيابية البلدية أو الجهوية إجراء استفتاء.

الفصل 31. تحمل نفقات تنظيم الاستفتاء على ميزانية الجماعة المحلية. ويتعيّن توفر الاعتمادات قبل الشروع في تنظيمها تحت إشراف الهيئة العليا المستقلة للانتخابات. تكون نتائج الاستفتاء ملزمة.

يعقد مجلس الجماعة المحلية جلسة خارقة للعادة تقرر فيه نتائج الاستفتاء.

³² Diane (Jean), Le budget participatif nouvelle tendance des villes du monde, Le Monde, 03-07-2014.

³³ <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1XSWIeYDu8G8JuwUV2KNfQ9K06EU> [consulté le 15/12/2017].

³⁴ الفصل 33. يمكن للمجالس البلدية والجهوية تنظيم لقاءات علنية مع المتساكنين يتم خلالها تقديم

إيضاحات من المجلس ومقترحات من طرف المتساكنين قبل اتخاذ القرارات التالية:

•مراجعة المعاليم المحلية،

•إبرام عقود التعاون والشراكة،

•المساهمة في انشاء منشآت عمومية،

•إبرام اتفاقيات تعاون مع السلط المركزية،

•تكليف جماعة محلية أخرى بصلاحيات من متعلقات الجماعة أو قبول التعهد بصلاحيات تعود لجماعة محلية أخرى،

•التصرف في الأملاك العمومية،

•القرارات الترتيبية للمجالس المحلية،

•اتفاقيات الشراكة والتعاون الخارجي،

•تمويل الجمعيات والتصرف في الهبات.

كما يمكن تنظيم الجلسة عند ايداع طلب معلل من قبل 10% على الأقل من المتساكنين المسجلين بالسجل الانتخابي للبلدية أو الجهة. وفي هذه الحالة تلتزم الجماعة المحلية بتنظيم الجلسة في أجل أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ إيداع الطلب. لا تدخل القرارات المذكورة حيز التنفيذ إلا بعد انعقاد اللقاء العلني مع المتساكنين

³⁵ CIVICUS, Démocratie participative & bonne gouvernance dans le monde. Les innovations démocratiques locales du réseau de CIVICUS,



Renforcement des capacités de l'administration locale et de la société civile locale

Activity supported by the
Canada Fund for Local Initiatives
Activité réalisée avec l'appui du
Fonds canadien d'initiatives locales

Canada

