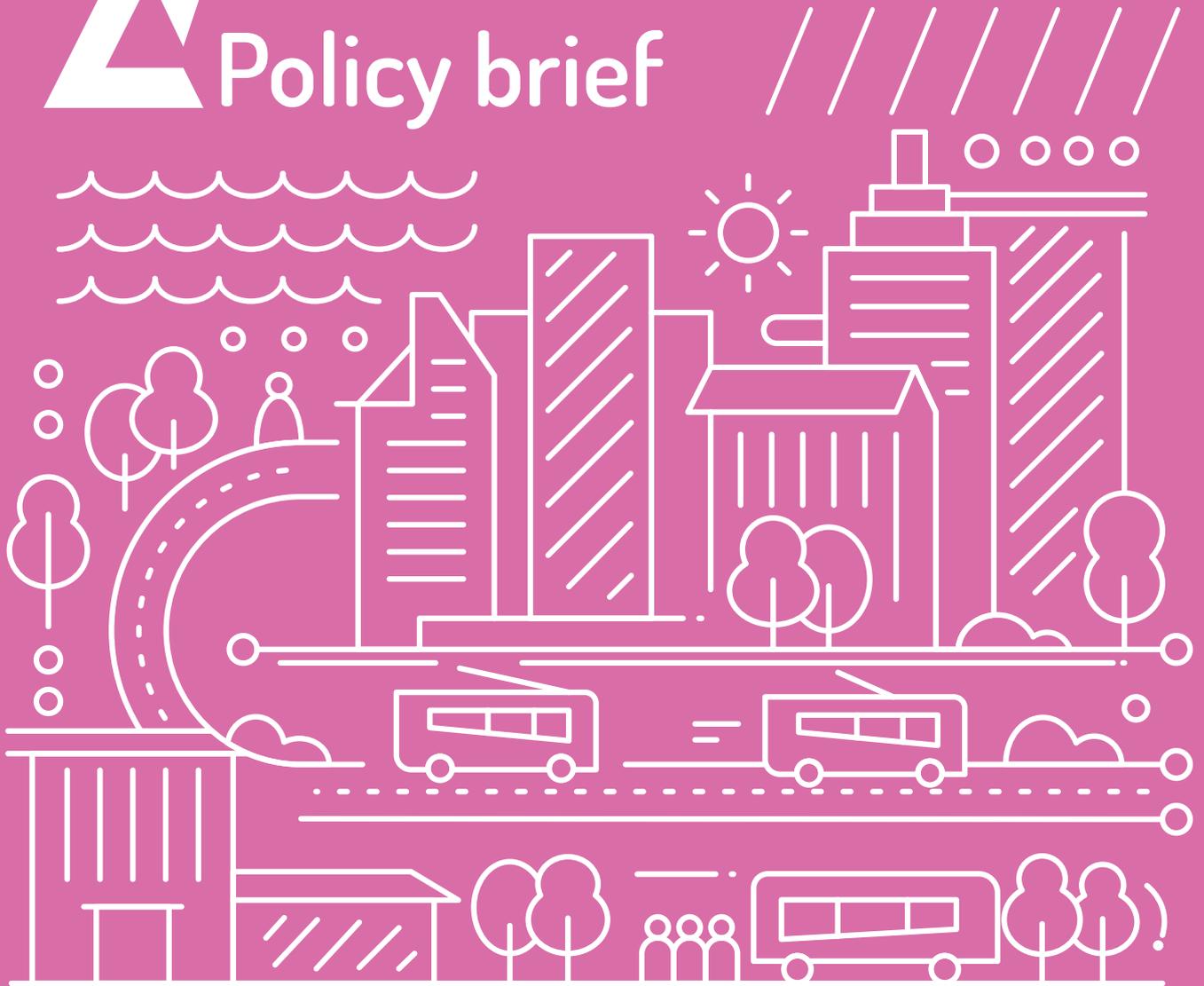


Policy brief



ENVIRONNEMENT ET COMMUNES LECTURE DANS « LES PROJETS » DU CODE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Afef HAMMAMI MARRAKCHI

Maître de Conférences à la Faculté de Droit de Sfax



Sommaire

05	Recommandations pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans le CCL
10	I- Introduction
12	II- L'environnement : une notion qui transcende l'ensemble du projet du CCL.
17	1. L'environnement au cœur des compétences communales
22	2; Les compétences urbaines
29	3. Compétences environnementales & urbaines et pouvoir réglementaire des communes
31	4. Environnement & planification du développement
32	5. Environnement & finances locales
34	6. Environnement & partenariat
35	7. Environnement & démocratie participative
42	III. Conclusion

Afef HAMMAMI MARRAKCHI

Maître de Conférences à la Faculté de Droit de Sfax

Mail : af_marrakchi@yahoo.fr



Recommandations pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans le CCL



Si certaines dispositions du projet CCL qui ont connu des modifications au fil des versions ne posent pas des problèmes particuliers et peuvent de ce fait être dépassées, d'autres au contraire sont plus problématiques dans leur rapport avec la question environnementale en général.

A ce titre, plusieurs recommandations pourraient être présentées ici dans l'objectif de renforcer le statut qu'occupe l'environnement dans toutes ses dimensions et dans ses portées multiples en matière de décentralisation.



Au niveau des compétences environnementales en général, le projet devrait s'orienter plus expressément vers différents thèmes liés au développement durable dans la commune (consommation responsable, commerce équitable, finances éthiques, agriculture bio, la gestion et la planification durable ...A titre d'exemple, pourquoi la gestion des déchets qui fait partie des compétences propres de la commune ne fait pas l'objet d'un plan communal ?)

Par ailleurs, le projet devrait prévoir des dispositions spécifiques s'agissant des compétences et des moyens financiers encadrant les communes ayant des particularités du point de vue environnemental. C'est le cas notamment des îles et des oasis au regard de leur particularité et leur fragilité notamment d'un point de vue écologique.

L'environnement devrait occuper une place plus visible dans toute action économique locale. À ce titre les communes doivent prendre en compte les contraintes et les opportunités qu'offrent les ressources naturelles pour l'économie de leur territoire. A ce niveau le plan de développement local consacré par le projet du code doit intégrer plus de thèmes liés au développement durable et le Conseil municipal pourrait aider au financement des divers stades de sensibilisation et d'actions des entreprises face à l'environnement : diagnostic technologies propres, accompagnement des technologies propres et soutenir des investissements dans le développement durable.

A notre sens, la consécration expresse de l'Agenda 21 local aura sa place dans ce projet puisqu'il s'agit d'un programme économique, social et culturel et environnemental d'une ville ou d'une commune.



Au niveau des compétences urbaines, il est important que les principes généraux et communs régissant la matière dans leur rapport avec l'objectif d'un développement durable retrouvent leur consistance et leur cohérence telle que consacrés dans la version de 2015. Il s'agit essentiellement de réintégrer expressément les composantes indispensables à toute planification territoriale et urbaine qui se veut durable à savoir l'intégration de la préoccupation environnementale, le principe de prévention et de précaution, le principe d'équité entre générations.....

Dans ce contexte, le Titre 5 est caractérisé par la prédominance de l'administration centrale et par des renvois multiples à la législation nationale qui jusque-là est caractérisée par une centralisation excessive en la matière ce qui est incompatible avec le principe de l'autonomie des communes et leur libre administration

Pour cette raison, c'est le code des collectivités promulgué par une loi organique qui devra fixer ces principes généraux encadrant les compétences des communes et non une loi ordinaire. Ces principes doivent être fixés dans une loi organique et non une loi ordinaire faute de quoi ce projet souffrira d'inconstitutionnalité.



S'agissant du volet institutionnel, le projet devrait avoir une vision plus globale et horizontale permettant une meilleure gouvernance entre les structures intervenante en matière d'environnement notamment. Le projet ne fait aucune mention aux relations possibles entre la commission en charge des questions de l'environnement avec les autres commissions permanentes (notamment celle de l'urbanisme et celle chargée de la démocratie participative).

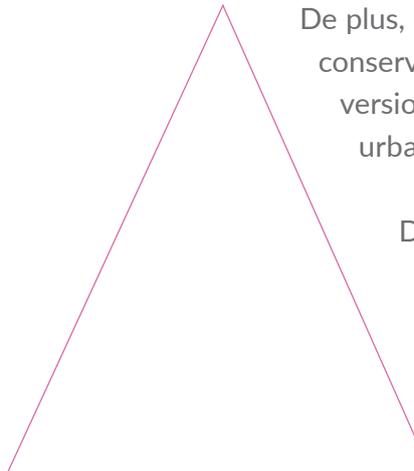
Par ailleurs, le Conseil municipal aura impérativement besoin de l'expertise, de l'avis, et du conseil des organismes ayant cette vision globale et prospective, le retour à l'Instance constitutionnelle de développement durable et des droits des générations futures est à notre sens indispensable.



Au niveau du partenariat et de la coopération intercommunale, les projets que réalisent les communes et qui ont une vocation environnementales, les projets relatifs à l'économie verte, aux énergies renouvelables, à l'économie solidaire devraient être considérés parmi les domaines privilégiés de partenariat et bénéficier d'encouragements particuliers de part de l'Etat.

Au niveau de l'éco-fiscalité communale, qui reste le parent pauvre du projet, une pression devrait être exercée au niveau de la commission de l'ARP en charge du projet pour que ce texte retrouve au moins les dispositions qui consacraient des redevances propres aux communes en contrepartie d'activités ou de services de natures environnementales. La réintégration des dispositions de l'article 134 de la version d'avril 2017, relatives aux redevances fiscales de nature environnementales telles que les redevances annuelles en contre partie des autorisations d'exercer des activités économiques ayant des impacts négatifs sur l'environnement et les redevances de traitement des déchets des unités de production polluants (les décharges, le tri) et de la taxe sur la circulation constituent le minimum au-dessous duquel il est inutile de parler d'autonomie financière ni de décentralisation.





De plus, l'affectation des recettes provenant des dons aux financements culturels (la conservation des musées, le patrimoine culturel) telle qu'elle a été prévue dans la version d'octobre, doit être consacrée pour assurer la protection de l'esthétique urbaine.

Dans le même ordre d'idées, les décharges contrôlées ainsi que les centres de collecte et de traitement des déchets devraient être intégrés dans le domaine public communal et l'Etat devra transférer la propriété de certaines parties de son domaine public ou privé aux communes qui ont prouvé leur efficacité dans la gestion de ce domaine notamment à travers son occupation et exploitation rationnelle du point de vue environnemental.

Enfin et s'agissant de la démocratie locale participative en matière environnementale, le projet devrait citer expressément la participation à la prise de décision en matière d'aménagement et de l'environnement. La réintroduction des études d'impact sur l'environnement impliquant une enquête publique avant tout projet urbain est une exigence fondamentale et obligera le législateur à encadrer cette technique en matière de droit de l'urbanisme¹⁴⁶.

En outre, le législateur devra prévoir plus d'outils pour appuyer les initiatives citoyennes vers la commune et ne pas se contenter d'outils qui partent plutôt de la commune vers les citoyens, l'ouverture de plus d'espaces de débat est une nécessité. La consécration expresse du budget participatif aura un impact favorable à la prise en compte des exigences environnementales et notamment des spécificités environnementales de certaines communes.

A ce titre, et s'agissant du guide définissant les modalités de la participation, il serait plus judicieux et surtout conforme au principe de libre administration de confier sa préparation aux seules collectivités locales.



Novembre 2017

146. Pour l'instant, le CATU prévoit une EIE en matière de PAU et renvoie à un décret d'application qui n'a jamais vu le jour (Art 11).

I- Introduction

Le projet ou faut-il dire « les projets » du code des collectivités locales (CCL) est au cœur de l'actualité depuis plusieurs années. En effet, et depuis la Constitution du 27 janvier 2014 aucun autre texte de loi n'a fait couler autant d'encre.

Nationalement répondu, internationalement suivi, présent dans la conscience de nos concitoyens, envahissant le monde juridique, politique et médiatique, le projet du CCL est très attendu. Les débats autour de son contenu qualifié de « trop ambitieux » pour certains et de « décevants » pour d'autres¹ expliquent le retard enregistré pour son adoption.

1. Ce projet traduit l'ensemble du chapitre 7 de la Constitution du 27 janvier 2014 relatif au « pouvoir local ». Il reprend les principes fondateurs de la décentralisation : l'élection, l'autonomie, la libre administration et son corollaire le pouvoir réglementaire, la solidarité la péréquation, de subsidiarité et la démocratie participative et de gouvernance ouverte. Le code des collectivités locales représente le premier grand chantier après la constitution, on peut le considérer comme la constitution de la décentralisation en Tunisie.

La rédaction de ce texte désormais célèbre a été confiée par le ministère de l'Intérieur (de l'époque) à un groupe d'experts qui ont entamé la préparation du projet depuis janvier 2015. Le projet du CCL a connu depuis cette date 17 versions parmi lesquelles 5 versions officielles (entre la version d'octobre 2015 jusqu'à celle de mai 2017). C'est en mai dernier que la dernière version du projet du CCL composé de 336 articles a été déposée à l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) et la Commission de l'organisation de l'administration a commencé ses discussions qui s'annoncent très longue².

Porteur d'une approche nouvelle en matière de décentralisation, le projet du CCL tente de traduire les changements profonds que le texte constitutionnel a apportés en la matière notamment s'agissant de son rapport avec l'environnement ? La décentralisation n'est-elle pas le vecteur de la gouvernance locale urbaine et environnementale pilier de développement local?

A fil des années, le projet du CCL et avec lui le binôme « communes et environnement » s'est trouvé en plein « remue-ménage ». Le changement du ministère en charge de la décentralisation avec la création récente d'un ministère des Affaires locales³ puis d'un ministère des Affaires locales et de l'Environnement⁴ confirme les liens aujourd'hui incontestables entre la problématique de la gestion du territoire notamment communal et la problématique environnementale⁵. L'ensemble de ses rebondissements n'était pas sans influence sur les fluctuations nombreuses qu'a connues le texte et prouve la difficulté d'assoir clairement les exigences environnementales dans les axes d'intervention prioritaires des communes tunisiennes.

L'intérêt d'une analyse comparative et critique des différentes versions du projet s'est imposée ainsi naturellement car une lecture même rapide de l'évolution du texte dénote une régression notoire dans l'appréhension des compétences environnementales des communes. Ces changements s'expliquent en partie par une certaine résistance des ministères des Affaires locales et de l'Environnement et parfois du ministère des Finances mais aussi celui de l'Équipement s'agissant de certaines attributions en rapport.

Pour autant, le caractère hautement participatif de la procédure d'élaboration du projet du code impliquant plusieurs parties prenantes publiques⁶ et privées ainsi et la pression exercée par les différentes composantes de la société civile a contribué et contribue encore aujourd'hui à enrichir le texte et à le faire progresser⁷.

Au milieu de ces nombreux va et vient entre les différentes parties prenantes à savoir l'équipe d'experts en charge de la rédaction du projet, le ministère de tutelle, la société civile et les différents Conseils des Ministres⁸, le volet environnemental dans son acception large (naturel, artificiel) et sa perspective globale a connu un recul certain. Des articles supprimés, d'autres reclassés, plusieurs autres ajoutés.... Le projet bouge, vit, évolue, résiste, se bat recule et avance

2. Historique du texte et ses versions : la version d'octobre 2015, la version de mars 2016, la version de juin 2016, la version de février 2017, la version d'avril 2017 et la version de mai 2017). Plusieurs versions préparées par les experts et soumises au Ministère sont intéressantes à étudier également, elles ont subi des modifications profondes suite à leur étude par le Ministère en charge du projet. Ces projets ont également évolué suite aux consultations publiques qui ont lieu à partir du 10 octobre 2015 à Tozeur, au Kef, à Kairouan, à Nabeul, Sfax. Voir Guide sur la consultation publique pour les collectivités locales (Décembre 2015) <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wpcontent/uploads/2015/06/GUIDE-de-la-consultation-publique.pdf>

3 Tout d'abord il y a eu une nomination d'un ministre des affaires locales dans le décret présidentiel n° 2016-1 du 12 janvier 2016, portant nomination des membres du gouvernement (, puis avec le décret présidentiel n° 2016-107 du 27 août 2016, portant nomination du chef du gouvernement et de ses membres, il y a eu une fusion des ministères de l'environnement et des affaires locales(Le rattachement de l'environnement au ministère des affaires locales sous la houlette d'un nouveau chef de gouvernement. Monsieur Youssef CHAHED

4 Le décret présidentiel n° 2016-107 du 27 août 2016, portant nomination du chef du gouvernement et de ses membres, il y a eu une fusion des ministères de l'environnement et des affaires locales (Le rattachement de l'environnement au ministère des affaires locales).

5 Le ministère des Affaires locales et de l'Environnement s'est trouvé chargé du chantier du Code alors qu'il était auparavant sous la houlette du Ministère de l'Intérieur.

6. Ce projet a été soumis à la quasi-totalité des ministères qui ont adressé leurs commentaires et propositions. L'implication de ces organismes publics variait selon leur intérêt et leur rapport avec la décentralisation. Les juridictions administratives et financières ont également enrichi le texte s'agissant de leurs compétences respectives en la matière car de la décentralisation naîtront de nouveaux contentieux qui seront également décentralisés. Par ailleurs, des maires en exercice, des délégations spéciales, des secrétaires généraux de communes ont également adressé leurs remarques et critiques au projet.

7. Ce projet a été en effet caractérisé par une forte implication citoyenne. La société civile très impliquée en matière décentralisation a été très présente dans les différentes étapes du projet. Les associations chacune dans son domaine de compétence ont décortiqué le projet sous l'angle qui la préoccupe (femmes, jeunes, personnes vulnérables, habitants des îles, chômeurs, agriculteurs...) mais aussi les différents ordres professionnels (urbanistes, avocats, experts comptables...). La présence d'ONG a été par ailleurs très remarquée et leur appui permanent.

8. La délibération des conseils des ministres de tout projet de loi est une exigence constitutionnelle (article 93).



II- L'environnement : une notion qui transcende l'ensemble du projet du CCL.

Une lecture approfondie des versions du projet du CCL dénote la présence de la question environnementale et les problématiques y afférentes tout au long de ses différentes parties et subdivisions.

L'exposé des motifs lui-même qui représente l'âme du projet⁹ marque le statut qu'occupe l'environnement dans le processus de la décentralisation. En effet et parmi les exigences de la nouvelle organisation administrative du pays, l'exposé des motifs évoque « *la nécessité de doter les collectivités locales d'une mission de développement qui prenne en compte notamment la planification efficace du territoire, la protection du milieu et des ressources naturelles* ». Ces objectifs, érigés en principes constitutionnels depuis la Constitution du 27 janvier 2014¹⁰, ont été ainsi repris dès « le préambule » de la première mouture du projet.

Ce dernier citait parmi les objectifs de la loi organique portant CCL outre d' « instaurer et consolider un système de gouvernement local démocratique, à même de consolider la participation des citoyens, de sauvegarder les libertés », celui de « *réaliser le développement global, durable et équilibré des différentes zones territoriales du pays et de garantir la diversité dans le cadre de l'unité de l'Etat* »¹¹.

C'est à partir de ce dessein assigné à la décentralisation que découlera un régime juridique cohérent décliné en compétences reconnues aux différentes catégories des collectivités locales. Ces compétences sont complétées par un ensemble de moyens dont elles disposent (il s'agit des biens, des moyens financiers, des outils de coopération et de participation citoyenne...) afin de conduire à bien cette mission de développement local.

Cependant, la disparition d'une telle référence au développement durable dès l'article premier du projet affectera l'équilibre général du texte et déteindra sur l'ensemble des dispositions du code¹².

Des régressions notoires seront ainsi remarquées s'agissant aussi bien du livre premier relatif aux « dispositions communes » à toutes les collectivités locales que du livre deuxième réservé aux « dispositions spécifiques » à chaque type de collectivité.

Quoiqu'occupant toujours une place de choix dans le projet du CCL, le statut de l'environnement variera au gré de l'évolution des versions du projet

9. L'exposé des motifs est la partie qui précède certains textes de lois justifiant le pourquoi du texte, ses objectifs et les changements qu'il entend apporter.

10. Le chapitre 7 de la constitution du 27 janvier 2014 est consacré au « Pouvoir local ».

11. L'article 1^{er} du projet du code des collectivités locales de mars 2016.

12. La disparition de la référence au développement durable a eu lieu dès la version de juin 2016.



L'environnement au cœur des compétences communales

La commune est la collectivité territoriale de base. Elle gère librement les affaires communales et veille, dans le cadre des divers plans arrêtés, « à la réalisation d'un développement équilibré et durable », à la prestation des services qui lui incombent, à l'écoute des citoyens locaux et à leur implication dans la gestion des affaires publiques¹³.

Le développement durable se présente ici comme l'un des éléments constitutifs de la définition de la commune. De ce choix découlera un ensemble de compétences qui s'inscriront dans cette perspective de durabilité.

La version déposée l'ARP en mai 2017 ne retient pas cet objectif global attaché à l'essence de la commune et l'actuel définition se contente de disposer que « la commune veille à développer son territoire sur le plan environnemental »¹⁴. Ce changement est déjà annonciateur d'un recul.

Quoiqu'il en soit, les compétences environnementales occupent le premier rang dans les attributions des communes¹⁵ et l'intention du législateur était claire d'emblée : doter les communes de plus de compétences. C'est ainsi que l'environnement fait aussi bien partie de leurs compétences propres que des compétences qu'elles partagent avec l'autorité centrale¹⁶.

Ces compétences sont exercées par le conseil municipal assisté par des commissions permanentes¹⁷. C'est la commission de la propreté, de la santé et de l'environnement qui est compétente en la matière. A ce niveau, le texte n'apporte aucun changement particulier par rapport à la loi organique des communes (LOC)¹⁸. La seule innovation pouvant être soulevée se trouve dans la version de février de 2017 et concerne la composition de ces commissions où le principe de la spécialité des membres sera pris en compte, ce qui aura des conséquences sur l'efficacité de leur travail quoique uniquement consultatif.

13. Art 204 version octobre 2015

14. Art 189 de la version de mai 2017.

15. La législation actuelle issue de la LOC telle que modifiée notamment en 2006 réserve également plusieurs articles aux compétences environnementales des communes

16. L'environnement n'est cité dans les articles relatifs aux compétences transférées à l'art 232 (la version de mai 2017) qu'à travers une référence aux îles dont les spécificités sont à prendre en compte lors du transfert de ces compétences qui n'ont d'ailleurs aucun lien avec l'environnement

17. Art 199 de la version de mai 2017.

18. Art 13 de la LOC tel qu'il a été modifié par la loi organique du 24 juillet 1995.

1-1-Les compétences propres :

Le titre relatif aux « compétences propres » est une nouveauté introduite par la version de juin 2016 qui a réservé un titre spécifique contenant un article définissant ces compétences¹⁹ comme celles que la commune exerce « à titre exclusif »²⁰.

Avant cet ajout, le projet d'octobre 2015 s'est contenté de citer les compétences environnementales dans l'article relatif aux compétences du conseil municipal²¹. Ce dernier était chargé principalement des affaires relatives à l'environnement et à l'esthétique des zones urbaines. Ces attributions vagues et générales n'apportaient rien de nouveau par rapport aux compétences classiques des communes en la matière consacrées par la loi organique des communes.

À partir de la version de juin 2016, les compétences environnementales propres ont été expressément liées aux services et aux équipements de proximité, ce qui traduisait déjà un changement de vision²². En outre la section relative aux compétences propres a connu une nette évolution.

La lecture de la liste des attributions « propres » permet de relever que le projet du code confère à la commune un rôle essentiel et très général puisqu'elle est chargée de gérer « *les affaires communales* », de mettre en œuvre le « *développement économique, social, culturel, environnemental et urbanistique de la zone* »²³.

19. Art 226 de la version de juin 2016

20. Voir l'art 32 de la version d'octobre 2015 qui a défini la notion de «compétences propres des collectivités locales», actuellement c'est l'art 13 de la version de mai 2017.

21. Organe délibératif de la commune. Art 229 version octobre 2015.

22. Art 229 version de mai 2017

23. Art 189 de la version de mai 2017.



L'article 231 de la version de juin 2016, détaille ces compétences. Elles concernent l'aménagement et la gestion des jardins des parcs et des sites, la lutte contre les sources de pollutions, l'embellissement des villes, le rassemblement des déchets ménagers, leur tri²⁴ (la version de février précise « le cas échéant »), leur dépôt dans les décharges contrôlées, l'éclairage public, la propreté des routes et des espaces publics²⁵, la gestion des canaux d'évacuation, leur entretien, les différents travaux d'assainissement, la prévention sanitaire, la propreté, la protection de l'environnement et l'adoption des règlements y afférents.

La réforme introduite en avril 2017 ajoute à cette liste la réalisation des canaux d'évacuation des eaux pluviales²⁶.

En outre, l'article 232 de la version de juin 2016²⁷ charge le conseil municipal d'animer la vie « environnementale » à travers les associations.

Une telle attribution semble vague mais permettrait peut-être à certains conseils municipaux d'intervenir dans des secteurs environnementaux non mentionnés expressément dans la liste des compétences propres²⁸.

Cette liste n'étant pas exhaustive, le législateur dispose donc d'une grande liberté pour étendre le nombre et le champ d'application des « compétences propres » des collectivités locales²⁹.

24. Art 233 de la version de février 2017.

25. Mention supprimée en février 2017 (art 233).

26. Art 229 de la version de mai 2017.

27. Actuellement c'est l'article 230 de la version de mai 2017.

28. A travers l'animation des clubs, des opérations de nettoyage.

29. Ou pour les réduire.

1-2-Les compétences partagées

Les communes partagent des compétences environnementales avec l'autorité centrale lorsqu'elles sont relatives à des questions qui dépassent le strict champ géographique de la commune ou lorsqu'elles ont des impacts globaux notamment sur le plan environnemental³⁰. Le code cite parmi ces compétences la gestion des eaux de pluie, la lutte contre les inondations et la gestion du littoral³¹.

La version de juin 2016 a élargi ces domaines en ajoutant la réalisation des réseaux d'assainissement et d'équipements collectifs environnementaux (telle que les parcs) et les décharges contrôlées³². Quant à la version de février 2017, elle ajoute parmi les compétences partagées la réalisation des centres de traitement des déchets³³.

Les opérations urbaines relatives à la protection des spécificités du patrimoine culturel local et à sa mise en valeur font également l'objet de partages de compétences entre communes et l'autorité centrale depuis la version d'octobre 2015 jusqu'à la version finale du projet³⁴.

La lecture de la version de mai 2017 complète cette liste par l'intervention de la commune en matière de constructions menaçant ruine, la réalisation des réseaux d'assainissement et leur maintenance, la gestion des canaux des eaux pluviales et la protection des zones appartenant aux servitudes publiques maritimes³⁵.

Le législateur n'a pas précisé les raisons de cette répartition des compétences mais elle pourrait s'expliquer par référence au contenu des conventions qui seront conclues à cet effet et prévues par le projet. Ces dernières doivent préciser les moyens logistiques, matériels et humains qui seront mis en œuvre par chaque partie dans le cadre de l'exercice de ces compétences partagées.

30. Ces compétences s'exercent moyennant des contrats conclus avec le représentant de l'Etat territorialement compétent et les entreprises concernées. Ces contrats fixent la participation humaine et logistique de chaque partie

31. Lorsque la commune en question est littorale.

32. Art 233 de la version de juin 2016.

33. Art 235 de la version de février 2017.

34. Art 228 de la version de mai 2017

35. Art 231 de la version de mai 2017



Enfin, un nouvel alinéa attire l'attention du lecteur et qui précise que lors de la répartition de ces compétences, les contrats susvisés doivent prendre en considération les spécificités des îles³⁶. Cette référence qui dénote une prise de conscience du législateur de la particularité de ces espaces et leur fragilité tout en la saluant doit être remise dans son contexte.

Elle vient en effet satisfaire une partie de la société civile qui clamait une prise en compte des particularités des îles notamment dès la première version officielle du projet débattue lors des consultations nationales. Cette référence ne devrait pas figurer à titre secondaire mais à titre principal dans le cadre d'un article introduit en mars 2016, maintenu en juin 2016 et en février 2017 mais aujourd'hui disparu. Cet article mentionnait expressément aussi bien les spécificités des îles mais aussi des oasis ainsi que leur développement durable en tant que critère à prendre en considération lors de la répartition des recettes du fond de péréquation³⁷.

Par ailleurs et puisque ces attributions partagées « *sont exercées en collaboration avec la commune dans la limite de ses ressources propres* »³⁸, l'intervention de l'État dans ces matières d'intérêt local devrait rester prépondérante dans toutes les communes qui ne disposent pas de ressources propres suffisantes. Ceci aura des conséquences certaines sur le principe de libre administration de ces collectivités.

Enfin un risque de chevauchement peut exister entre les compétences propres de la commune et les compétences partagées, notamment dans certaines matières comme les réseaux d'exploitation des eaux pluviales, ou les travaux d'assainissement, ou encore la collecte et le traitement des ordures ménagères³⁹.

36. Dernier alinéa de l'article 231 de la version de mai 2017

37. Art 168, version mars 2016, art 137 version juin 2016. La société civile avait même proposé la création de collectivités locales spécifiques aux îles, 144 version février 2017, art 142 version de mai.

38. Alinéa 2 de l'article 231 de la version de mai 2017.

39. Leur collecte et leur transport relève d'une compétence propre de la commune, la réalisation des décharges contrôlées et des centres de traitement des déchets relève des attributions partagées.



Les compétences urbaines

Les liens entre urbanisme et environnement sont désormais ancrés en droit tunisien. Le Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (CATU) datant de 1994 a consacré ce couple aujourd'hui inséparable et l'a mis au service du développement durable⁴⁰. Le projet du CCL ne pouvait ignorer ces nouvelles synergies entre territoire et environnement.

Cette union confortée par les nouveaux principes constitutionnels⁴¹ est traduite dès la mouture initiale du projet d'abord par un titre spécifique appartenant au livre premier relatif aux « dispositions communes » portant un intitulé prometteur « Urbanisme, aménagement du territoire et développement durable » puis à travers des compétences urbaines reconnues aux communes dans le livre II. Si ces dernières n'ont pas connu de changements substantiels entre les différentes versions du texte, le titre relatif à l'« Urbanisme, Aménagement du territoire et développement durable » a connu une nette régression.

La version d'octobre 2015 traduisait pourtant un changement de vision du législateur qui voulait inscrire la décentralisation environnementale et urbaine au cœur de l'objectif de développement durable. Ce titre irrigue ainsi l'ensemble des compétences exercées par les collectivités en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, une sorte de principes généraux régissant ce domaine de compétence « propres » aux communes.

Cependant, l'enthousiasme qui a accompagné la rédaction de ce titre dans ses divers articles a disparu au fur et à mesure que ce projet avançait. Le titre en question a perdu d'abord en quantité (il contenait plus que 15 articles dans le cadre de la première version d'octobre 2015 puis seulement 6 articles lors de la version de juin 2016⁴², le ministère a dû rajouter quelques articles en février 2017 suite à plusieurs critiques pour enfin revenir à 13 articles lors de la dernière version de mai 2017 après une forte pression).

40. Promulgué par la loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ce code introduit une dimension environnementale dans le droit de l'urbanisme en Tunisie à travers plusieurs articles: art 1er, art 2, art 5, art 11, art 12

41. Le développement durable, la justice sociale et l'équilibre entre les régions (art 12 de la constitution de 2014), le droit à un environnement sain (art 45 de la constitution de 2014), le droit à l'eau (art 44 de la constitution)...

42. Certains articles ont été carrément supprimés notamment ceux qui comportaient les références au développement durable, à l'environnement, d'autres ont été reclassés dans la section relatives aux compétences urbaines du conseil municipal.

Mais cette partie « emblématique » du projet a par ailleurs perdu en qualité et surtout en cohérence. En effet, les éléments le composant ont connu des changements profonds qui touchent en même temps aux objectifs liés à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme dans leurs rapports avec le développement durable, aux moyens de leur réalisation et aux structures compétentes.

2-1-Les objectifs

Il s'agit de la consécration législative de l'objectif de développement durable dans son rapport avec le développement local. Les communes étaient chargées au début de « *l'aménagement de leur espace territorial et urbain et de la protection de leur environnement, leurs richesses naturelles et leur patrimoine dans un objectif de développement durable* »⁴³. Cet objectif est également rappelé en tant qu'élément que la commune doit prendre en compte dans la préparation des plans d'aménagement.

La révision de juin 2016 opte pour la suppression du développement durable en tant qu'objectif global chapeautant les compétences urbaines⁴⁴ et les réformes introduites en février 2017⁴⁵ n'ont rien changé.

Même la version finale à travers laquelle le ministère a tenté de « calmer » les critiques adressées notamment à ce Titre s'est contentée d'alimenter cette partie par l'ajout de nouveaux articles différents de ceux disparus. La notion centrale du « développement durable » réapparaît non pas comme « objectif » mais comme simple « cadre général » d'intervention des collectivités locales dans un article orphelin⁴⁶.

43. Art 119 dans la version d'octobre qui est devenue l'art 126 dans la version de mars 2016 et l'art 108 dans la version de mai 2017.

44. Art 186.

45. Art 193.

46. En se référant aux rapports préparés par les collectivités locales sur leurs réalisations en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de développement durable, l'actuel article 115 disposant que « l'État appuie les collectivités locales dans leur actif immobilier pour les aider à réaliser les projets de développement urbains dans un objectif de développement harmonieux et équilibré ».

2-2- Les moyens

Dans la version d'octobre 2015, les dispositions relatives à l'urbanisme, l'aménagement du territoire et développement durable étaient cohérentes dans l'ensemble. Afin de permettre aux collectivités locales d'aménager durablement leurs territoires, il fallait les doter des moyens nécessaires. C'est ainsi que le projet a intégré une conditionnalité environnementale lors de la préparation des plans à travers la nécessité de respecter les études d'impacts sur l'environnement et les études stratégiques d'impact « si elles existent »⁴⁷.

Une telle référence au principe de prévention largement reconnu en droit tunisien notamment de l'urbanisme⁴⁸ a malheureusement disparu. L'alinéa relatif aux études d'impacts sur l'environnement est réapparu dans la version de février 2017⁴⁹ pour disparaître une autre fois. C'est dire le malaise par rapport à l'aspect environnemental. En outre, un article imposant aux collectivités locales « *d'œuvrer à limiter les effets négatifs éventuels sans pour autant entraver les projets urbains* »⁵⁰ a connu le même sort.

Ces outils sont complétés par d'autres instruments, c'est ainsi que les collectivités sont tenues d'établir des rapports annuels publiés sur leurs réalisations en matière d'urbanisme d'environnement et de développement durable et de s'ouvrir aux expertises extérieures qui peuvent attirer leur attention sur les failles entravant les projets urbains en matière de durabilité⁵¹.

Plus encore, les projets relatifs à l'aménagement et à l'urbanisme étaient prioritaires dans le champ de compétence des collectivités⁵² et pour les encourager à entreprendre de tels projets, l'article 134 contenait une disposition permettant aux communes dont l'évaluation des projets a montré des résultats positifs en termes de développement durable de bénéficier d'encouragements⁵³.

47. Art 123 de la version d'octobre 2015.

48. L'article 11 du CATU est constitutionnellement confirmé à travers le devoir écologique de l'Etat de limiter la pollution (art 45).

49. Art 113.

50. Ces dispositions nous inscrivaient au-delà de la prévention dans un cadre encore plus en amont de la prise en compte du développement durable à savoir la précaution.

51. Art 134 de la version d'octobre 2015 et les articles 119 et 120 de la version de mai 2017.

52. Art 14 de la version d'octobre 2015.

53. Art 134 version octobre.

Enfin, l'efficacité de l'exécution des plans d'aménagement conformément aux exigences du développement durable était l'un des critères de répartition des recettes du fond de péréquation. Ce choix pour lequel le code a opté dès la mouture d'octobre a été remis en cause dans la foulée des « dernières retouches » introduites au code lors de la dernière version déposée à l'ARP⁵⁴.

De l'ensemble de ces outils, la dernière version n'a gardé que deux articles⁵⁵ relatifs aux rapports et à l'expertise extérieure sans donner aucune suite ou encouragements à une telle évaluation, ce qui nous pousse à nous interroger sur leur utilité.

2-3-Les structures

L'un des apports appréciés de la version d'octobre 2015 consiste en sa référence à une instance constitutionnelle qui s'inscrit au cœur de la relation urbanisme, environnement et développement durable : à savoir l'Instance de Développement Durable et des Droits des Générations Futures⁵⁶. Le projet prévoyait la soumission par les collectivités locales des différents documents et plans à cette instance pour avis dont elles devaient tenir compte et rédiger un rapport à cet effet⁵⁷.

Les plans étaient également soumis pour approbation à une commission régionale d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de développement durable⁵⁸. Celle-ci a été supprimée à juste titre d'ailleurs, car elle porte atteinte à l'autonomie des collectivités locale et à leur libre administration.

L'article 133 de la même version a fait peser sur « *les différents organismes et entreprises et services de l'Etat intervenant en matière d'environnement, d'énergie et d'eau* » une obligation « *de respecter les plans et d'appuyer les collectivités locales* ».

54. Art 154 version octobre devenu 142 version mai.

55. Les articles 119 et 120 de la version de mai 2017.

56. Une instance constitutionnelle prévue à l'article 129 de la constitution du 27 janvier 2014.

57. Art 130 de la version d'octobre 2015.

58. Les articles 125, 126 et 127 de la version d'octobre 2015.

Aucun de ces articles n'a survécu jusqu'à la dernière version du projet qui a opté pour une autre conception de la politique urbaine à travers une présence prépondérante de l'autorité centrale en la matière. Plusieurs dispositions renvoient désormais aux compétences de l'Etat (l'autorité centrale), à la coordination avec les structures centrales ou encore à la législation en matière d'aménagement du territoire...⁵⁹.

Le développement durable qui était le mot clé de ce Titre « révolutionnaire » devient un leurre. Faut-il alors chercher cet objectif ainsi que la conditionnalité environnementale qui en découle au niveau des compétences urbaines propres des communes ?

A ce niveau également, le projet a été marqué par une certaine résistance des urbanistes et de certains représentants de la société civile qui reprochaient aux rédacteurs du code de vouloir empiéter sur des compétences relevant de la législation urbaine et essentiellement du CATU lui-même en chantier. Une telle position appelle plusieurs remarques :

D'abord, le CCL est adopté par une loi organique alors que le CATU ou tout autre code ultérieur par une loi ordinaire donc si il y a une hiérarchie à respecter, elle ira en faveur du CCL⁶⁰.

Ensuite, c'est au CCL d'octroyer conformément à la constitution les compétences minimums des communes notamment en matière urbaine afin de protéger le principe de libre administration et leur autonomie et c'est à la législation urbaine de suivre.

Quoi qu'il en soit et sur cet aspect le code n'a pas pu atteindre ses objectifs environnementaux. Le projet s'est contenté de citer parmi les compétences propres, des compétences urbaines « classiques » qui sont de plus nettement concurrencés par le centre.

Pour autant, une certaine évolution est à noter entre les diverses versions du texte car il était question au tout début de détailler les documents de planification qui revenaient aux communes. Celles-ci étaient chargées de l'élabora-

59. C'est ainsi que la version de février 2017 ajoute un art.111 (devenue 112 version mai)qui dispose que les espaces dont l'importance environnementale ou culturelle nécessite une protection spéciale sont de la compétence des Etats, aucune référence aux collectivités locales sur le territoire desquelles ces espaces peuvent se trouver, à tout le moins une coordination ou une compétence partagée aurait pu être prévue.

60. Art 65 de la constitution du 27janvier 2014.

tion des plans d'aménagement urbains (PAU), leur révision et leur exécution, des plans d'aménagement de détail (PAD), de veiller au respect des plans d'orientation et des autres plans relatifs à l'aménagement du territoire et des documents de planification urbaine relatifs à la protection du patrimoine historique et traditionnel.

Dans une seconde étape, la version du projet datant de février 2017 opte pour la notion plus globale de « documents de planification urbaine » sans les préciser⁶¹. Le seul plan spécifié est relatif à la protection du patrimoine. C'est le choix retenu lors de la dernière version de mai 2017⁶².

Ce changement s'explique par les critiques adressées au projet relativement à la complexité que causera la multitude de plans mentionnés dont certains viendront se superposer à d'autres plans consacrés dans la législation en vigueur⁶³. Au delà des compétences des communes en matière de planification, le conseil municipal décide en matière de réalisation d'opérations urbaines relatives à l'aménagement, la réhabilitation et la rénovation urbaine. Il est également compétent s'agissant des autorisations préalables à l'utilisation du sol urbain qui sont sensiblement liées aux exigences environnementales.

Le projet semble sur ce point mieux organisé par rapport aux versions précédentes à celle de février 2017 avec une compétence globale reconnue au maire en matière d'autorisations liées à l'utilisation foncière essentiellement s'agissant des permis de bâtir, de lotir et de démolir.

Cependant, le texte n'établit aucun lien entre ces autorisations préalables et l'environnement. Il faudrait donc revenir aux principes généraux s'appliquant en la matière où à ce qu'il en reste!⁶⁴

Le conseil est enfin compétent pour la préparation des règlements locaux de construction et des règlements relatifs à la protection des spécificités architecturales de la commune⁶⁵.

La prise en compte de ces spécificités disparaît lors de la version de juin 2016 pour réapparaître dans la dernière version de mai 2017.

61. Art 232.

62. Art 228.

63. Dans le CATU ou le Code du patrimoine.

64. Art 230 version juin 2016 est la plus élaborée sur la question . La version de mai 2017 garde l'ensemble de ces compétences (art 246 et 251) .

65. Art 228 de la version de mai 2017.

Toujours s'agissant du même registre, le conseil municipal est chargé de veiller au respect des règles d'aménagement du territoire et des documents de planification « relatives à la protection du patrimoine archéologique et historique ce qui exclue a priori ceux relatifs à l'environnement naturel⁶⁶.

La dernière version a certes établi une certaine harmonie entre les documents de planification trop nombreux et vagues dans la version de juin 2016 mais souffre encore de plusieurs insuffisances. En effet, les attributions en la matière ne répondent pas à une nouvelle vision du législateur s'agissant de la politique urbaine des communes encore moins dans sa relation avec la protection de l'environnement. Le projet final du code semble ainsi ignorer le désastre urbain dans lequel vivent les communes tunisiennes notamment dans sa relation avec le volet esthétique et environnemental.

Deux points positifs sont à relever cependant. Le premier concerne l'ajout de « *la commission des travaux et aménagement du territoire* » parmi les commissions permanentes créées par le conseil municipal⁶⁷. Le second consiste en la reconnaissance de certaines attributions urbaines et environnementales aux arrondissements et à leurs conseils⁶⁸. En effet, la version de juin 2016 leur attribue pour la première fois des compétences, certes consultatives, en matière de création et de révision des plans et opérations urbaines, la proposition de programme en matière de propreté, d'environnement et de rénovation urbaine⁶⁹.



66. L'article 228 version avril 2017.

67. L'absence de toute collaboration entre cette commission communale (art 199 de la version de mai 2017) et la commission communale du permis de bâtir (art 246 de la version de mai 2017) encadré également par le code est à relever cependant.

68. L'arrondissement communal est une division territoriale de la commune (art 215 de la version de mai 2017)

69. Art 197 version juin 2016 et l'art 219 de la version de mai 2017.



Compétences environnementales et urbaines et pouvoir réglementaire des communes⁷⁰

Afin d'exercer l'ensemble de leurs compétences par application à la constitution, le législateur a doté les collectivités locales d'un pouvoir réglementaire⁷¹. C'est à ce niveau que se situe les compétences du conseil municipal et du maire à édicter les règlements environnementaux et urbains.

A ce titre, il est utile de développer le rapport entre ces compétences communales en matière de police locale environnementale et urbaine et la notion d'ordre public local.

La mouture datant de mars 2016 faisait référence dans les dispositions communes aux éléments de l'ordre public qui doivent être respectés par les collectivités locales dans l'exercice de leur compétence à savoir la santé publique, la sécurité et l'environnement⁷². Cette référence à l'environnement aux côtés des autres composantes de l'ordre public a été supprimée depuis la version de juin 2016⁷³.

Au niveau des dispositions spécifiques aux communes, les projets du code consacrent aussi bien les composantes classiques de l'ordre public que ses composantes modernes.

S'agissant de la trilogie classique, elle se vérifie à travers la compétence reconvenue au maire d'édicter des règlements sanitaires (la lutte contre maladies contagieuses et fléaux), de protéger la sécurité (en cas de catastrophes notamment naturelles comme les incendies et les inondations, les dangers des chantiers et travaux publics, les risques provenant des immeubles menaçant ruine), des règlements en matière de tranquillité publique et de lutte contre le bruit et les troubles de voisinage⁷⁴, de protéger l'environnement et de lutter contre la pollution (dont les types ont été spécifiés à savoir la pollution olfactives, celle causée par des acti-

70. Le pouvoir réglementaire des collectivités locales est régi par les articles 24,25,26 et 27 de la version de mai 2017.

71. Art 134 de la constitution du 27 janvier 2014.

72. Art 10.

73. Art 11. même choix en février 2017 (art 23)et dans la version finale (art 23).

74. Ce qui est nouveau par rapport à LOC.

vités industrielles professionnelles et commerciales situées dans l'espace communal, les déchets⁷⁵ (et le projet du code précise qu'il s'agit de déchets solides, liquides et gazeux).

A côté de ces compétences, le texte fait référence aux nouvelles exigences de l'ordre public liés au cadre de vie sain et à l'esthétique urbaine en introduisant un nouvel alinéa relatif aux constructions anarchiques et à la répression des infractions urbaines, mais aussi à travers la référence à l'esthétique des rues, des espaces publics et privés dans le respect des spécificités architecturales historiques et environnementales de la commune⁷⁶.

Même si cette liste n'innove pas profondément par rapport à la loi organique des communes, un certain changement de vision était visible dans la version d'octobre 2015⁷⁷. Le texte inscrivait les règlements municipaux sous le signe de la durabilité en faisant référence au cadre de vie sain de l'homme⁷⁸ et sa dignité et la stabilité⁷⁹ reconnue aux différentes générations. La perspective durable était bien là jusqu'à la version de février 2017⁸⁰. La dernière version du projet démolit l'ensemble de l'édifice et l'actuel article 254 ne garde que la notion de « cadre de vie sain » ce qui constitue une régression même par rapport à la loi organique des communes⁸¹.

Ces compétences en matière de police environnementales sont renforcées par un régime de contrôle du respect de la réglementation en la matière à travers les compétences du maire d'autoriser les agents sous son contrôle de constater les infractions environnementales et urbaines⁸².

75. Les déchets et leurs formes diverses sont une nouveauté par rapport à l'article 81 de la LOC

76. Alinéa repris comme tel de l'article 81 nouveau de LOC telle que modifié en 2006.(Voir article 254 version mai 2017).

77. Art 244 de la version d'octobre 2015.

78. Même si l'homme n'est pas cité comme destinataire ni le citoyen d'ailleurs.

79. Notion supprimée dans l'article 254 de la version de juin 2016.

80. Art 258 de la version de février 2017.

81. Depuis la réforme de la LOC en 1995, elle consacre le principe d'intégration du citoyen dans son environnement.

82. Ces compétences communales environnementales et urbaines ont été consolidés par un régime répressif (Loi n° 2016-30 du 5 avril 2016, modifiant et complétant la loi n° 2006-59 du 14 août 2006, relative à l'infraction aux règlements d'hygiène dans les zones relevant des collectivités locales, JORT, n°30, du 12 avril 2016, pp.1181-1183) donnant des compétences au maire pour réprimer des infraction touchant à l'ordre public environnemental et urbain, la police environnementale serait une application de cette loi.



Environnement & planification du développement

Ce titre a lui-même connu une évolution puisqu'il était intitulé dans les premières versions du projet « *L'intervention des collectivités locales dans le domaine économique et social* » pour être libellé plus tard « Développement local et participations publiques ». De plus, certains articles appartenant au titre relatif à « Aménagement du territoire et développement durable » ont été reclassés dans la partie relative au « Développement local et participations publiques »

Au-delà de cette remarque formelle, le projet charge les collectivités locales « *d'appuyer les projets relatifs à l'économie solidaire et l'économie verte* »⁸³, de préparer les plans de développement locaux et de veiller dans ce cadre « *à encourager les projets liés à l'économie verte et aux énergies renouvelables* »⁸⁴. De telles références à des notions au cœur de l'actualité internationale et nationale comparée étaient porteuses de changement et leur lien avec la décentralisation leur octroyait encore plus de poids.

Ce sentiment de satisfaction n'a pas duré très longtemps car la version du texte datant de juin 2016 a supprimé les notions d'économie verte et d'énergies renouvelables⁸⁵.

Relevons par ailleurs que jusqu'à cette dernière version aujourd'hui en discussion au sein de l'ARP, aucun lien n'a été établi entre la planification du développement local et la planification urbaine. Pourtant elles se rejoignent et devraient être mises ensemble au service d'un développement durable. Cette lacune dénote l'absence de toute vision prospective et stratégique dans la politique de planification communale⁸⁶. Une tentative d'y remédier peut être citée puisque l'article 101 précise que les plans d'aménagement du territoire constituent l'une des priorités à prendre en compte lors de la préparation des plans de développement locaux. Enfin, le rôle joué par le haut conseil des collectivités locales pourraient aider à les communes dans ce travail de planification et d'harmonisation à travers ses avis consultatif en la matière⁸⁷.

83. Art 115, art 122 de la version de mars2016, art 107 de la version de juin 2016, art104 de la version de février2017, 104 de la version de mai2017.

84. Art 132.

85. Art 104.

86. Même l'art 154 version octobre 2015 qui répondait relativement à cette vision en liant la répartition des recettes du fond de péréquation et la prise en compte de la façon dont les collectivités exécutent leur plan de développement et d'aménagement a disparu dans la dernière version. Les critères pris en compte sont le taux de chômage, le nombre d'habitants (art 142 de la version de mai 2017).

87. L'article 141 de la constitution du 27 janvier 2014 et les articles 42 et 49 de la version de mai 2017.

5 Environnement & finances locales

Si il y a une partie du projet du code qui a connu le plus de changements c'est bien celle relative au volet financier en général et notamment fiscal. Le texte devait faire face un double objectif : le premier est constitutionnel, celui de l'autonomie financière des structures décentralisées, le second est politique, il est poursuivi par le ministère des finances jaloux de ses compétences.

Les différentes versions du projet traduisent cet objectif contrasté : entre la version d'octobre 2015 et la dernière version telle que déposée à l'ARP, les moyens financiers et fiscaux reconnus aux communes régressaient petit à petit et avec elles leurs recettes locales et ressources propres.

Premier épisode⁸⁸ : les rédacteurs du code ignorant qu'ils affichaient une ambition trop grande, ont prévu qu'une partie des recettes fiscales de la taxe sur la circulation et des droits d'enregistrement reviendraient aux communes. Non a répondu le ministère des Finances. Plus question de reparler de ces deux taxes malgré la pression jusqu'à récemment de la majorité des représentants de la société civile qui clament plus de ressources propres aux collectivités notamment fiscales⁸⁹.

Deuxième épisode. Un signe d'évolution est venu avec la version d'avril 2017 où l'environnement revient dans les dispositions relatives aux redevances fiscales de nature environnementale telle que les redevances annuelles en contre partie des autorisations d'exercer des activités économiques ayant des impacts négatifs sur l'environnement et les redevances de traitement des déchets des unités de production polluants (les décharges le tri)⁹⁰. Le ministère des Finances oppose encore une fois son veto. Dernier épisode. La version de mai 2017 ne retient que la participation des riverains aux dépenses préliminaires relatives aux travaux relatifs aux rues et trottoirs, aux canaux d'évacuation des eaux et les redevances des concessions du domaine communal public ou privé⁹¹

A côté de ces recettes fiscales, le budget communal est composé des recettes provenant des transferts de l'Etat, une ancienne disposition prévoyait que

88. La version d'octobre 2015.

89. Depuis le début du travail de la commission compétente au sein de l'ARP, plusieurs représentants et organismes de la société civile ont été auditionnés et ont remis des rapports écrits avec des recommandations, le volet financier revient souvent dans les discussions.

90. Art 134.

91. Art 133.

l'Etat « transfère des crédits pour la réalisation des projets environnementaux »⁹² et « des crédits dans des cas exceptionnels ou pour faire face à des catastrophes »⁹³. Seuls la deuxième catégorie de crédits a été retenue par la version finale du projet⁹⁴.

Quant aux recettes provenant de l'exploitation du domaine communal et dans l'objectif de rationaliser l'utilisation et l'exploitation du domaine public notamment naturel, le projet du code a du revoir les dispositions existantes relativement aux redevances de l'occupation du domaine. Ces dernières sont souvent dérisoires et s'opèrent au dépend de la protection de ces biens.

A ce titre, l'introduction pour la première fois en droit domanial tunisien du principe du pollueur payeur en matière d'exploitation du domaine public est à saluer⁹⁵. Ce principe d'éco fiscalité obligeant le pollueur ou l'exploitant d'un bien environnemental de supporter le coût de sa pollution ou de son utilisation excessive fait pour la première fois réapparition en droit tunisien depuis 1988 et devient un principe qui sous-tend le droit d'exploitation du domaine public communal⁹⁶. Pour autant, l'article ne cite à titre d'exemple que les carrières et omet de mentionner plusieurs autres composantes de domaine public aussi bien naturel qu'artificiel.

S'agissant de l'affectation de ses ressources, la première mouture du projet datant d'octobre 2015 innove en prévoyant que « les recettes provenant des dons seront destinés à des financements culturels (la conservation des musées, le patrimoine culturel) »⁹⁷. La version de juin 2016 opère un changement inattendu : ces ressources sont désormais affectées à des projets « d'intérêt général »⁹⁸.

Ces recettes dérisoires peuvent-elles faire face à toutes les dépenses communales ?

A ce titre, le projet considère comme dépenses obligatoires des collectivités locales, les dépenses de natures environnementales et urbaines à savoir celles « relatives au nettoyage, à l'éclairage, aux trottoirs, aux réseaux d'assainissement, à l'évacuation des eaux et des espaces verts »⁹⁹. Cette liste n'innove pas par rapport à la loi organique relative au budget des collectivités locales de 1975 modifiée notamment en 2007, ce qui ne peut que confirmer l'absence de toute vision nouvelle¹⁰⁰.

92. Art 51 de la version d'octobre 2015.

93. Art 154 de la version d'octobre 2015.

94. Art 142 de la version de mai 2017, or la première catégorie a été supprimée (art 139 de la version de mai 2017).

95. Art 131 version avril 2017. A noter par ailleurs que Art 132 version avril 2017 transfère d'une partie du domaine public de l'Etat aux CL.

96. Loi du 2 août 1988 relative à l'Agence Nationale de la Protection de l'Environnement.

97. Art 144.

98. Art 124.

99. Art 167 version d'octobre 2015.

100. Art 12 de la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 relative à la loi organique du budget des collectivités locales.



Environnement & partenariat

L'urbanisme et l'environnement sont cités parmi les domaines pouvant faire l'objet de coopération entre les collectivités locales tunisiennes et les collectivités territoriales étrangères à travers des conventions de partenariat, de coopération et d'échange¹⁰¹.

Une première évolution est à relever entre la version d'octobre 2015 la version « experts » précédant celle de mars 2016 à travers l'ajout à côté des projets « environnementaux » des projets relatifs aux « nouvelles technologies ». Ce qui constitue une nouveauté en droit de la décentralisation tunisien. Cette proposition n'a pas été retenue et la version de mai retient le secteur innovant des « énergies renouvelables ».

Quant aux modalités de coopération et de partenariat interne entre communes auxquelles est consacré une section spécifique dans la partie relative aux communes, elles ne réservent qu'un faible intérêt au volet environnemental ce qui contraste avec l'importance des compétences reconnues aux collectivités en la matière.

La version de Juin 2016 semblait la plus généreuse sur cette question notamment suite aux critiques adressées à la mouture de mars 2016 quant à l'absence de modalités d'intercommunalité. Cette version a prévu la création d'un groupement urbain sous forme d'établissement pour réaliser des projets communs de développement et d'aménagement, et d'un groupement des communes ayant des compétences en matière d'aménagement, de protection de l'environnement et de la planification¹⁰².

Ces nouvelles structures ont été largement critiquées notamment par l'équipe d'experts chargée de la rédaction du projet pour des raisons d'inconstitutionnalité. En effet, et d'après la même version du projet, ces structures se substituent aux communes pour exercer leurs compétences en matière d'assainissement, de déchets et de protection de l'environnement, d'aménagement et de préparation des plans¹⁰³.

101. Art 29 dans la version d' octobre 2015 et l'actuel art 37.

102. Art 283 et s de la version de juin 2016.

103. Art 285 de la version de juin 2016.

Ce qui dépasse l'intercommunalité prévue par l'article 140 de la constitution et posait donc un problème de conformité à ce texte suprême¹⁰⁴.

La version de mai 2017 a gardé de rares références à la matière urbaine à travers les opérations techniques liés à l'aménagement urbain, ou par le création d'une entreprise de coopération appelée « agence d'urbaine et d'aménagement »¹⁰⁵. Enfin, les communes voisines peuvent après accord de leurs conseils élus, préparer un document commun de planification urbaine couvrant l'intégralité de leur territoire¹⁰⁶.

7 Environnement & démocratie participative

Le titre 5 du projet du code relatif à « La démocratie participative et la gouvernance locale »¹⁰⁷ est une traduction de l'un des articles phares du chapitre 7 de la constitution relatif au « pouvoir local ». Son article 139 opère à lui seul une révolution en matière de démocratie locale en disposant que *« Les collectivités adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin de garantir une 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 »*¹⁰⁸.

La lecture de cette disposition constitutionnelle nous intéresse particulièrement : il s'agit d'impliquer le citoyen dans les principaux domaines de compétences des collectivités à savoir « les projets de développement et d'aménagement du territoire ».

104. L'art 140 de la constitution dispose que: « les collectivités locales peuvent coopérer et créer entre elles des partenariats, en vue de mettre en œuvre des programmes ou réaliser des actions d'intérêt commun »

105. Introduite dans la dernière version du code art 272 version mai. Elle veille à une harmonisation entre plans et espaces urbains entre collectivités.

106. Art 109 de la version de mai 2017.

107. A ce titre, l'intitulé à lui-même connu un changement de « la participation des citoyens » en octobre à 'La démocratie participative » puis en juin 2016 en ajoutant à de « la démocratie participative » « la gouvernance ouverte », ce qui est une traduction plus fidèle de la constitution.

108. La vie communale est l'affaire de tous, l'implication du citoyen local est une traduction d'un droit à la ville à travers le droit à l'information et à la participation composante incontournable de « l'open gov ».

Quoique l'environnement n'ait pas expressément cité, ce qui constitue à notre sens une lacune principale, nous pouvons considérer qu'il est indirectement consacré.

Les compétences propres des communes traduisent ce lien et le projet du code les charge de mettre en œuvre le « *développement économique, social, culturel, environnemental et urbanistique de la zone* »¹⁰⁹.

Si la notion de « projets de développement et d'aménagement du territoire » ne pose pas de problème particulier car elle permet d'inclure différents domaines dont le domaine environnemental, le silence de l'article 139 quant aux outils de la participation est plus problématique.

7-1-Les domaines de la participation citoyenne

Les premières moutures d'octobre 2015 puis de mars 2016 n'ont pas défini dans les détails ce que l'article 139 de la constitution entendait par « projets de développement ». En effet, aussi bien le titre « général » relatif à « la démocratie participative » et à « l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le développement durable » que « les dispositions spécifiques aux communes » se contentent de reprendre les mêmes termes généraux de « projets de développements »¹¹⁰ et de « projets relatifs à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme »¹¹¹, « services de la collectivité »¹¹² sans plus de précisions.

Une des versions proposées par les experts a tenté d'intégrer une dimension environnementale à travers un article relatif au référendum disposant que « *Le conseil peut décider à soumettre au référendum des projets relatifs à l'aménagement du territoire, l'aménagement urbain et au développement économique et social ayant une importance quant à leurs incidences différentes notamment sur l'environnement* ». Ce choix qui intègre de façon spécifique le volet environnemental n'a pas été retenu et la version de mars garde la notion « d'incidences importantes » sans précisions.

109. Art 189 de la version de mai 2017.

110. Art 20.

111. Art 21.

112. Art 18 de la version d'octobre 2015.

113. Art 21 de la version de mars 2016.

114. Art 30.

Le choix arrêté lors de la version de février 2017 est encore moins précis quant aux domaines dans lesquels le référendum peut intervenir il s'agit « *de tous les domaines entrant dans le champ de compétence du conseil* »¹¹⁴.

L'environnement ne constitue donc pas une préoccupation singulière méritant de faire l'objet d'un outil participatif spécifique dans la prise de décision environnementale locale.

Une amélioration a pu être décelée avec la version de juin de 2016 qui intègre dans ce titre une nouvelle technique de participation « le questionnement du conseil municipal » par une partie de la population s'agissant de certains domaines parmi lesquels le projet cite « la révision d'un plan d'aménagement urbain »¹¹⁵. Au regard des liens entre les documents de planification et les exigences environnementales, cette innovation est intéressante. Pourtant, ce mode de participation a disparu du projet du Code.

Il reste que la participation du citoyen en matière d'aménagement et d'urbanisme est consacrée dans le titre général relatif à « L'urbanisme, l'aménagement du territoire et le développement durable » qui prévoyait que « *lors de la préparation des projets et plans, la collectivité locale s'oblige à mettre en œuvre les outils de la démocratie participative conformément à la loi et aux mécanismes destinés à faire participer effectivement les habitants et à assurer leur implication dans la détermination des perspectives et des grands choix*»¹¹⁶.

Enfin, une référence indirecte au domaine environnemental pourrait être décelée s'agissant de la possibilité pour les citoyens locaux de présenter aux conseils élus des propositions pour appuyer le développement, ou pour améliorer les services rendus par les collectivités¹¹⁷. Une telle participation a également été supprimée et il faudrait chercher dans le titre relatif aux services publics et aux principes qui gouvernent leur gestion pour retrouver le principe de la gouvernance ouverte à côté de celui de transparence¹¹⁸.

Même si les services publics environnementaux n'y sont pas expressément mentionnés, ils constituent l'un des principaux services locaux de proximité qui relèvent de la commune.

115. Art 35 A l'époque l'on s'interrogeait pourquoi le projet s'est limité à la révision et non pas la préparation du plan d'aménagement ?

116. Art 114 version de mai 2017. L'article 132 de la version de mars 2016, a ajouté « et ce, dans des délais raisonnables », ajout non retenu.

117. Art 18 de la version d'octobre 2015 .

118. Art 82 de la version de mars 2016, art 68 de la version de juin 2016, art 66 de la version de février 2017, art 66 de la version d'avril 2017 et art 66 de la version de mai 2017.

7-2-Les outils participatifs

L'une des difficultés auxquelles était confronté le législateur, était de traduire en termes claires les outils participatifs parus en termes très généraux dans l'article 139 de la Constitution. La seule précision apportée par le constituant concerne le moment de la participation ; celle-ci intervient aussi bien en amont qu'en aval de la prise de la décision locale.

7-2-1- Les outils participatifs antérieurs à la prise de la décision locale

C'est essentiellement au niveau de ces outils que ce titre spécifique du projet a connu le plus de fluctuations. Cette évolution au fil des versions est logique au regard de son importance pour les différentes parties concernées : la partie publique (le ministère en charge du projet du code, les collectivités locales) et la partie privée (les citoyens et la société civile plurielle) très présente lors de la consultation nationale mais aussi tout au long du processus de la préparation du projet.

Quoiqu'il en soit, le constat dominant qui caractérise ce volet est l'absence d'une spécificité liée aux exigences environnementales. Cette absence est d'autant plus étonnante que c'est le domaine où la participation du citoyen devrait être la plus accrue. Le projet en a décidé autrement et les diverses techniques participatives retenues ne réservent pas un statut particulier à l'environnement.

C'est ainsi que le projet prévoit des moyens de communication nombreuses (médias, affichage, site internet, publication dans le journal officiel...¹¹⁹) permettant une information transparente et rapide, condition préalable à toute participation à la prise de décision locale.

L'article 32 de la version de mai oblige les collectivités locales à « prendre toutes les dispositions qui permettent aux citoyens d'accéder à toutes les informations relatives aux travaux et investissements que la collectivité compte réaliser ». Cette participation prend la forme de réunions périodiques, d'auditions de la société civile¹²⁰, de la présentation d'observations en présence du Prédirent du conseil¹²¹....

A ce niveau, l'une des versions « experts » du projet, prévoyait la possibilité pour tout citoyen ou association de présenter au président une proposition s'agissant d'appuyer le développement, d'améliorer les services, le fonctionnement d'un service de la commune, option non retenue par le projet.

La participation pouvait également prendre la forme d'une consultation des citoyens à travers un sondage à propos de projets de développement¹²² ou s'agissant d'un projet particulier situé dans une localité spécifique. Cette technique n'a pas résisté jusqu'à la dernière version pourtant elle répondait peut être plus aux préoccupations environnementales ou urbaines dans des communes ayant certaines spécificités¹²³.

Par ailleurs, le projet a renoncé à un second type de consultation relatif spécifiquement « à la préparation et la réalisation des projets relatifs à l'aménagement du territoire et à l'aménagement urbain »¹²⁴. En effet, la version du projet datant de mars lui substitue le référendum¹²⁵.

En outre, « les collectivités locales s'obligent à respecter les principes de transparence et de participation en préparant leur budget annuel »¹²⁶. Quoique constituant une innovation en droit tunisien de la décentralisation, la participation en matière de finances locales manque de précision et le projet ne consacre pas l'expression de « budget participatif » ce que clame d'ailleurs une large partie de la société civile.

L'article 227 du projet apporte une précision intéressante du point de vue environnemental en chargeant le conseil municipal de préparer « le programme d'investissement municipal »¹²⁷ et le programme d'équipement de la commune en respectant les principes de la démocratie participative »¹²⁸. Ce type de participation pourrait intéresser les redevances de nature environnementales et le projet permet à tout citoyen de demander au président de la commune des « précisions écrites relativement à des dépenses particulières »¹²⁹.

Peut-être que le document prévu par le projet du code et qui sera préparé par le « Haut conseil des collectivités locales » qui fixera le cadre général et les modalités de la participation permettra de mieux préciser ces techniques de participation ainsi que leurs domaines¹³⁰. Ce « guide »¹³¹ qui devra désormais lier les collectivités locales est aujourd'hui très critiqué par la société civile car il met à mal le principe de libre administration des collectivités locales surtout qu'il, est adopté par décret gouvernemental.

119. La collectivité publie sur son site et affiche à son siège des projets de règlements (avant 2 semaines de sa délibération) pour observations des citoyens (art 29 de la version de mai 2017).

120. A laquelle le conseil réserve une place spécifique (art 223 de la version 'octobre 2015,et art 208 de la version de mai 2017).

121. L'évolution à soulever à ce titre concerne le suivi de telles séances et de l'impact de l'avis du citoyen s'agissant des questions abordées.

122. Art 20 de la version d' octobre 2015.Ce sondage devait être fait par une société privée qui publient les résultats qui seront discutés.

123. Supprimé dans la version de juin 2016.

124. Art 21 de la version octobre 2015.

125. Quant au référendum, il était absent dans les premières versions du projet et n'a été consacré que dans la version mars à l'article 21 suite à une forte pression de la société civile puis l'art 23 de la version mars 2015 a précisé que les résultats liaient le conseil. Actuellement c'est l'art 30 de la version de mai 2017 qui consacre cette technique.

126. Art 137 de la version d'octobre 2015,art 146 de la version de mars 2016, art 116 de la version de juin 2016,art 123 de la version de février 2017, l'art 123 de la version d'avril 2017 et l'art 123 de la version de mai 2017

127. L'art 155 de la version de mai 2017, les travaux d'assainissement, d'entretien des rues, des trottoirs, du réseau d'éclairage public, des eaux usées.

128. Des expériences ont d'ailleurs commencé dans plusieurs communes tunisiennes qui ont adopté le budget participatif depuis une circulaire du ministre de l'intérieur n°4 du 7 mars 2014 adressés aux gouverneurs ou maires et aux présidents des délégations spéciales relative à la préparation du programme de développement communal et urbain et de démocratie locale pour la période allant de 2014-2018.

Ces projets qui concernent essentiellement des projets de proximité sont choisis de la part des citoyens

129. Art171 de la version d'octobre 2017 et l'art 1551 de la version de mai 2017.Elles peuvent être de nature environnementales surtout que ces dernières font partie

130. Art 30 de la version de juin 2016.et l'art 28 de la version de mai 2017.

131. D'ailleurs la version de juin 2016 (art 28) a carrément opté pour un guide intitulé « guide de la participation des citoyens dans les programmes d'aménagement et de développement local »mais qui était préparé par le ministère des affaires locales ce qui a été totalement refusé par toutes les parties pourtant ce n'était d'un guide de référence

7-2-2- Le outils participatifs postérieurs à la prise de décision

Il est utile de mentionner que le citoyen ainsi que les différentes composantes de la société civile auront un rôle à jouer en matière de suivi, d'évaluation et de contrôle de la prise de décision locale.

Le projet du Code prévoit la publication par les collectivités locales de rapports contenant leur réalisation en matière notamment d'urbanisme et d'aménagement du territoire¹³², de service public¹³³, de régime financier¹³⁴....

Les expertises extérieures sont également mentionnées dans le projet dont la publication permettra aux citoyens locaux de suivre le travail des communes et de leurs conseils dans plusieurs domaines¹³⁵. De même, les collectivités locales s'engagent à réaliser des audits internes et d'informer les citoyens de leurs résultats¹³⁶.

Par ailleurs, la technique du sondage était prévue pour vérifier « *la bonne application de la loi et l'évaluation du rendement des services publics locaux* »¹³⁷, ce qui permettra leur amélioration et la disposition de préciser que les principes d'objectivité et d'autonomie devaient être pris en compte dans les résultats de ces évaluations. Cet article intéressant figurant dès la version d'octobre a été maintenu dans les différentes versions avec cependant des petits aménagements¹³⁸.

De plus, les citoyens avaient la possibilité de contraindre sous certaines conditions, la commission de la démocratie participative et de la gouvernance ouverte à organiser une séance spéciale « d'audition » durant laquelle les conseillers municipaux répondaient à des questions précises dans des secteurs délimités. Ces questions concernaient notamment les projets de développement et la révision des plans d'aménagement¹³⁹, l'aménagement du territoire... Ces séances ont été supprimées et la version finale du projet ne retient que la possibilité des conseils d'organiser des rencontres publiques durant lesquelles les conseillers donnent des précisions ou reçoivent des propositions des citoyens s'agissant de certains domaines limités par une liste dans laquelle ne figure désormais ni l'aménagement du territoire, ni l'urbanisme ni l'environnement. Seule la référence aux règlements adoptés par les conseils ainsi qu'aux conventions de partenariat et coopérations extérieures et aux redevances locales¹⁴⁰ nous renvoie implicitement la question environnementale¹⁴¹.

Le projet prévoit enfin une commission spéciale de suivi de la gestion des services publics locaux qui pourrait être créée par le conseil de la commune sur demande de la société civile. Constituée par les membres de la collectivité locale et des représentants de la société civile, cette commission est également chargée de recevoir les plaintes des citoyens et de proposer des recommandations afin d'améliorer le rendement des services locaux¹⁴².

Quoiqu'il en soit, le citoyen ayant intérêt à agir aura toujours la possibilité de recourir

au juge administratif en cas de non-respect par les conseils élus de l'obligation qui leur incombe de respecter les modalités de la démocratie participative. Sans mentionner expressément la possibilité d'un tel recours, ce dernier ressort du caractère obligatoire reconnu désormais à l'application de ces modalités de démocratie participative.

L'article 28 précise que les projets de développement « *sont obligatoirement soumis aux principes de la démocratie participative* »¹⁴³, et la société civile obtient après une pression soutenue l'ajout d'une disposition précisant que ces projets « ne peuvent être préparé sans le respect de la procédure de participation « *effective des habitants et de la société civile* »¹⁴⁴.

Le caractère contraignant de la participation est verrouillé par un alinéa récemment ajouté disposant que « *le conseil refuse tout programme de développement n'ayant pas respecté les dispositions imposant le respect des modalités de démocratie participative* »¹⁴⁵.

132. Art 134 de la version d'octobre2015.

133. Art 80 et art85 de la version d'octobre2015 et art 67 et 71 de la version de mai 2017.

134. Art 198de la version d'octobre2015.

135. Art 161 de la version d'octobre 2015 (les expertises financières), art 195 de la version d'octobre (les experts comptables), art 203 de la version d'octobre (le contrôle financier).

136. Art 32 de la version de mai 2017, art 32 de la version de février 2017.

137. Art 83 de la version d'octobre2015.

138. Art 86 de la version de mars 2016, art 27 juin 2016, art 70 de la version de février 2017,art 70 de la version de mai 2017.

139. Art 35 de la version de juin 2016 . L'article disposait que 10% des électeurs locaux peuvent demander l'organisation des séances d'audition à travers la commission de la démocratie participative et de la gouvernance ouverte. Toutefois, l'art 33 de la version de mai 2017 n'exige pas le dépôt d'une telle demande.

140. Parmi lesquelles nous trouvant les redevances en contre partie des services environnementaux rendus par la commune.

141. Art 33 de la version mai 2017.

142. Art 69 de la version de mai 2017.

143. Alinéa 1.

144. Alinéa 4.

145. Art 28 alinéa 5.

III – Conclusion

La Commission de l'organisation de l'administration au sein de l'ARP est dans l'attente de nouvelles propositions de la part du ministère auteur du projet. Ces propositions concernent certaines dispositions qualifiées par les députés de problématiques et d'imprécises et qui sont relatives essentiellement aux compétences des collectivités locales et au Titre relatif à la démocratie participative. Une chance peut être pour que la question environnementale y retrouve un meilleur statut. Ce travail n'est qu'une contribution pour impliquer les différentes parties prenantes dans les débats relatifs au projet du CCL dans lesquels la question environnementale n'a pas toujours la place qu'elle mérite. Pourtant, c'est l'un des vecteur qui fera avancer la Tunisie dans son projet d'atteindre les objectifs de développement durable.



Le programme Siyassat El-Mosta9bal de Heinrich Böll Stiftung vise à développer une politique environnementale avec les partis politiques qui ont été élus démocratiquement dans l'ANC et l'ARP. Loin d'être prédéfini et figé, ce programme est flexible et cherche à s'adapter aux visions des partis politiques. Les thématiques que nous proposons sont orientées vers l'avenir, les générations futures, la conservation et la protection de l'environnement et le développement durable en harmonie avec les ressources naturelles.

Notre approche progressiste aborde les nouvelles solutions politiques, les nouvelles technologies p.ex. renouvelables, «smart cities» ou le développement des nouveaux domaines politiques au niveau législative et municipale (politique climatique, énergétique, agriculture durable, mobilité etc.).

Le programme Siyassat El-Mosta9bal est ouvert à un partenariat avec le parlement tunisien, ses commissions, les partis politiques et leurs bureaux pour une nouvelle vision de «Tounes Al Khadra».



