

Les défis environnementaux locaux et le processus de décentralisation : Quelles perspectives communes d'action des élu-es locaux ?

Afef HAMMAMI MARRAKCHI

Maître de Conférences agrégée en droit public

**Version finale
Décembre 2019**

Sommaire

Introduction	4
Chapitre I - Le processus de décentralisation : Apports et défis environnementaux	7
I- Au niveau des attributions communales	7
II- Au niveau des outils d'accompagnement	10
Chapitre II - Recommandations pour une meilleure efficacité de l'action environnementale des élu(e)us locaux	20

Liste des principales abréviations

Art : Article

CATU : Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme

CCL : Code des Collectivités Locales

CL : Collectivités Locales

DD : Développement Durable

IDDGF : Instance de Développement Durable et Des Droits des Générations Futures

JORT : Journal Officiel de la République Tunisienne

ODD : Objectifs de Développement Durable

Introduction

Contexte général de l'étude

Le document présenté vient poursuivre les travaux de réflexion sur les perspectives communes d'action en matière environnementale dans le cadre du Groupe d'initiative des élu-es locaux pour l'environnement. Il vise à dépasser le constat de la complexité de la décentralisation pour s'orienter vers la recherche d'alternatives en vue de surmonter les difficultés structurelles et conjoncturelles de la réalité locale tunisienne. Ce travail présentera les opportunités offertes par le Code des collectivités locales promulgué le 9 mai 2019 mais aussi les difficultés qui accompagnent sa mise en œuvre par la commune essentiellement s'agissant de la matière environnementale en particulier dans le cadre du processus de décentralisation après plus d'une année et demi de l'entrée en vigueur du Code. Enfin, ce document tentera de présenter des recommandations qui permettront aux élu(e)s locaux de dépasser certaines difficultés ce qui constituera un point de départ à une réflexion commune.

I- Définitions des notions

1-La décentralisation

La décentralisation a pour origine «*un acte juridique par lequel l'Etat transfère l'administration d'intérêts collectifs locaux à une collectivité locale, en lui reconnaissant à la qualité de personne morale de droit public*»¹. La décentralisation est consacrée à l'article 14 de la Constitution tunisienne qui lui réserve en outre un chapitre 7 intitulé « Pouvoir local » qui reprend en 15 articles les principes indispensables à toute organisation décentralisée. Ces principes sont d'une grande importance dans leur rapport avec l'environnement. Il s'agit principalement des principes de la libre administration, de subsidiarité, d'autonomie administrative et financière, de bonne gouvernance et de démocratie participative.

¹Yadh BEN ACHOUR, *Droit administratif*, 3ème édition, CPU, 2010, p.154.

2- La commune

La commune est définie à l'article 200 du CCL comme « *collectivité locale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle gère les affaires locales (dont l'environnement) conformément au principe de la libre administration et œuvre au développement économique, social, environnemental, culturel et urbain de sa circonscription, à la fourniture de prestation des services (dont les services environnementaux), à l'écoute de ses habitants et à leur implication dans la gestion des affaires locales* ».

L'environnement est déjà au cœur de la définition de la commune.

3- L'environnement

L'article 2 alinéa 2 de la loi du 2 août 1988 portant création de l'Agence Nationale de Protection de l'environnement² entend par environnement « *le mode physique y compris le sol, l'air, la mer, les eaux souterraines et de surface (cours d'eau, lacs, lagunes et sebkhat et assimilées...) ainsi que les espaces naturels, les paysages, les sites et les espèces animales et végétales et d'une manière générale tout le patrimoine national* ».

Cette définition pourra être complétée par d'autres composantes aussi bien de l'environnement naturel que culturel et qui sont protégées juridiquement en droit tunisien (le littoral, les aires marines et côtières, les forêts, les ressources énergétiques, les sites archéologiques et historiques, l'esthétique....).

La notion d'environnement est également à lier au cadre de vie de l'homme et à sa qualité donc au bien-être. Sa dimension aussi bien quantitative que qualitative ne fait plus aucun doute et devrait être appréhendée dans le cadre plus global de la protection de tous ces éléments et de la lutte contre toutes les formes de pollutions et de nuisances.

²La loi n°88-91 du 2 août 1988, portant création de l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement, JORT, n°52 du 2 août 1988, p.1102.

Cette définition large permet de constater que plusieurs politiques locales appellent les composantes de l'environnement : l'aménagement de l'espace, le transport, l'habitat, les politiques énergétiques et leurs rapports avec les changements climatiques, la gestion des déchets, l'aspect culturel, le confort, le bien-être, les différents services publics, etc.

II- L'évolution de la relation décentralisation et environnement

La relation entre décentralisation et environnement est passée du choix législatif du désintérêt vers l'ascension constitutionnelle. En effet, avant la promulgation de la constitution du 27 janvier 2014, le rapport entre décentralisation et environnement semblait bien vague voir même inexistant.

Ce désintérêt remonte à la Constitution tunisienne du 1^{er} juin 1959³ qui rattachait le rôle des communes aux affaires locales et de « *la gestion des intérêts municipaux* »⁴. Ce désintérêt constitutionnel fut traduit par un cadre juridique régissant la décentralisation et composé essentiellement de la loi du 14 mai 1975 portant loi organique des communes .

Petit à petit, décentralisation et environnement se rapprochent progressivement l'une de l'autre pour former un couple de plus en plus uni et traduit aussi bien dans le cadre juridique que dans la stratégie politique au niveau national mais aussi local.

C'est la Constitution qui annonce ce changement de vision qui se traduit doublement : au niveau des droits environnementaux et au niveau des principes de la décentralisation⁵. Le fameux chapitre 7 relatif au « Pouvoir local » crée trois échelons de collectivités locales à savoir la commune, la région et le district et pose les principes fondateurs de la nouvelle approche de la décentralisation⁶.

³ Aujourd'hui écartée et la Tunisie attend sa nouvelle constitution en cours de préparation par l'assemblée nationale constituante.

⁴ La loi organique du 14 mai 1975.

⁵ L'article 12 dispose à cet effet « *L'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice. Il assure également l'exploitation rationnelle des ressources nationales* ».

⁶ L'élection, l'autonomie financière, la libre administration et son corollaire le pouvoir réglementaire, la solidarité, la péréquation, la subsidiarité la démocratie participative et la gouvernance ouverte.

En outre et dans la lignée de l'évolution constitutionnelle internationale, des nouveaux enjeux liés à l'environnement et plus globalement au développement durable (DD) et à ses objectifs sont intégrées dans la constitution puis dans le CCL.

Le CCL présente la décentralisation comme étant un choix stratégique qui octroie à la commune, la maîtrise de la gestion de ses affaires locales notamment environnementales.

Chapitre I- Le processus de décentralisation : Apports et défis environnementaux

La lecture du CCL nous permet de dire que le législateur a tenté de faire du territoire local (et surtout communal) le support d'un DD. Dès l'Exposé des motifs, le ton est donné en mettant l'accent sur « *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, la solidarité entre générations, catégories et régions avec la participation de la société civile* ».

Cette mission est explicitée à l'Art 1 du Code qui charge les nouvelles structures décentralisées 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* ». Cette mission globale et générale est accompagnées par une liste d'attributions (1) mais aussi d'outils permettant leur réalisation (2). Cependant aussi bien l'une que l'autre souffrent d'insuffisances présentant des défis que les élu (e)s locaux affrontent au quotidien.

1- Au niveau des attributions

Le législateur fidèle au texte constitutionnel répartit les compétences communales en « propres » (1), « partagées » (2) et « transférées » (3), il réserve une place importante aux attributions du maire (4).

1-Les compétences environnementales propres

La lecture des compétences propres à l'article 235 du CCL permet de relever que le code confère à la commune un rôle essentiel et très général. L'art 235 énumère ces compétences environnementales⁷. A côté de ces compétences que nous pouvons considérer comme « classiques », le texte fait référence aux nouvelles exigences de l'ordre public environnemental liées 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.

Une remarque importance est à relever ici car l'article 235 énumère **non limitativement les compétences environnementales**. Ainsi, le principe de la libre administration mais aussi de la clause générale de compétence permettent au conseil municipal d'élargir ce domaine de compétence à d'autres compétences environnementales.

De plus, le CCL réserve un titre spécifique où les objectifs d'environnement, d'urbanisme et de DD se rencontrent⁸. Il faut rappeler que la commune joue un rôle environnemental lorsqu'elle intervient en matière d'urbanisme. Les compétences urbaines de la commune devraient répondre aux exigences environnementales ainsi qu'esthétiques liées aussi bien au patrimoine naturel que culturel.

2-Les compétences environnementales partagées

Ces compétences partagées avec l'autorité centrale attirent l'attention, elles concernent d'après l'article 243 « *la mise en place et l'entretien des parcs naturels, la gestion et l'aménagement du littoral, la réalisation et l'entretien des ouvrages d'assainissement et des ouvrages des cours d'eau et des eaux pluviales et la maintenance des ouvrages destinés à la prévention contre les*

⁷ 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 tri, leur dépôt dans les décharges contrôlées, l'éclairage public, la propreté des routes et des espaces publics, la gestion des canaux d'évacuation, leur entretien, réalisation des canaux d'évacuation des eaux pluviales les différents travaux d'assainissement, la prévention sanitaire, la propreté, la protection de l'environnement.

⁸ Titre 3 dans la partie principes communs. Article 113 jusqu'à l'article 125 du CCL.

inondations ». Au moins trois remarques et trois difficultés principales sont à soulever :

La première concerne certains recouvrements entre les compétences propres et les compétences partagées : la gestion des parcs par exemple mais aussi « *la réalisation et l'entretien des ouvrages d'assainissement et des ouvrages des cours d'eau et des eaux pluviales* ». Ces ambiguïtés peuvent mener à un conflit positif ou négatif de compétence dont les conséquences sont désastreuses sur l'environnement et le citoyen.

La seconde, concerne l'aménagement du littoral qui en tant que zone classée sensible en droit tunisien fait l'objet d'un aménagement particulier avec des documents d'aménagements spécifiques⁹. Or, cette compétence partagée d'après l'article 243 se transforme en une compétence qui revient à l'autorité centrale exclusivement d'après l'article 117 du CCL¹⁰, ce qui exclue les communes.

La troisième est en rapport direct avec le processus de la décentralisation en tant que tel, car les compétences partagées font l'objet d'après l'article 13 du CCL d'une loi qui viendra fixer les conditions et les procédures d'exécution. En l'absence d'une telle loi comment la commune pourra exercer ces compétences environnementales ? Ce défi se pose encore plus s'agissant des communes ayant certaines spécificités telle que les îles puisque cette loi de répartition des compétences devrait tenir compte de cette particularité.

A ce niveau, il faut rappeler **la nécessaire consultation préalable du conseil municipal par l'autorité centrale avant l'installation d'un projet national sur le territoire de la commune** (Art 242).

3-Les compétences environnementales transférées

L'article 244 ne cite pas l'environnement parmi les compétences transférées, cependant la particularité « des îles est prise en considération lors du transfert de ses compétences qui deviennent des compétences propres des communes mais qui doivent être accompagnées par un transfert de moyens financiers et humains ce qui constitue une toute autre difficulté.

⁹ IL s'agit des schémas directeurs d'aménagements des zones sensibles dont les zones littorales font partie

¹⁰ L'article 117 dispose « *L'aménagement des espaces dont l'importance environnementale ...ou dont le caractère sensible nécessite une protection particulière relève de la compétence de l'autorité centrale* ».

*Les attributions « environnementales » du maire

Le maire intervient à double titre ; en tant qu'organe exécutif du conseil municipal et à ce titre il exécute et applique les décisions et règlements environnementaux et urbains décidées par le conseil. Mais le maire intervient également en tant que titulaire de la police administrative locale et garant de la protection de l'ordre public environnemental et urbain. C'est à ce titre que le maire est compétent en matière d'octroi des autorisations administratives pouvant concerner le domaine urbain ou (et) environnemental mais aussi esthétique.

Mais c'est au niveau de la compétence réglementaire « environnementale » du maire que des difficultés peuvent surgir car il faut distinguer entre la compétence réglementaire (dont la matière environnementale) **de principe** qui revient au conseil municipal (Art 26) et qui peut exceptionnellement déléguer une partie au maire et la compétence réglementaire **attribuée** au maire. Ce dernier l'exerce lorsque c'est la loi ou les règlements ou le conseil qui les lui attribuent (Art 27).

L'énumération des différentes compétences aux communes n'est pas suffisante mais c'est un préalable nécessaire qui devrait être complété par des outils facilitant l'exercice de ces compétences de façons efficaces. C'est au niveau de ces outils également que certaines difficultés et insuffisances sont à relever.

II-Au niveau des différents outils d'accompagnement

1-L'encadrement institutionnel « communal »

Par encadrement institutionnel, nous nous interrogeons sur le rôle d'accompagnement et d'appui des différents organes délibératifs mais aussi de l'administration locale ?

Des questions peuvent être posées s'agissant des rapports entre le conseil municipal et ses commissions permanentes. Ainsi au-delà de la diversité et de la pluralité des commissions notamment de celles qui peuvent intervenir s'agissant des thématiques environnementales (tel que la commission

environnement, la commission des travaux ou d'autres) c'est la question de gouvernance qui attire l'attention.

En effet, une séparation des compétences des différentes commissions qui ont pourtant des liens est à relever. D'ailleurs le décret portant règlement intérieur type n'exige pas cette pluri-dimensionnalité¹¹.

Il en résulte une absence totale de coordination entre les commissions alors que l'interdisciplinarité des questions appellent une telle gouvernance institutionnelle.

Il serait intéressant de s'arrêter sur les difficultés que vivent ces organes au quotidien, dans leur organisation, leurs réunions, des lacunes ont été relevées dans le règlement intérieur type lui-même qui peuvent être à l'origine de certaines difficultés entravant l'efficacité du travail environnemental de ces commissions.

Une attention particulière peut être également accordée aux **arrondissements** qui interviennent également en matière environnementale, la question concerne les rapports de suivi et de coordination entre conseil de l'arrondissement et conseil municipal surtout que les problèmes et les défis environnementaux peuvent varier d'un arrondissement à un autre.

2-L'accamapnement institutionnel central

Les rapports Etat central/ communes en matière de protection de l'environnement n'est pas toujours clair y compris en matière environnementale. Les limites et les défis de ce « partage », ne sont pas toujours visibles dans le CCL mais d'autres ressortent clairement du texte du code.

Ainsi, certaines compétences environnementales sont citées dans les compétences propres et dans les compétences partagées¹².

¹¹ Décret gouvernemental n°2018-744 du 23 août 2018 relatif à l'approbation du règlement intérieur type des conseils communaux.

¹² Voir le titre relatif aux compétences partagées.

Par ailleurs, le code ne cite que des pistes de réflexions s'agissant de certaines compétences et ne prévoit pas les mécanismes de leur mise en œuvre, **c'est le cas s'agissant de l'économie verte, des énergies renouvelables, de l'économie social et solidaire où le volet environnemental est fortement présent.**

A ce niveau apparaît le rôle aussi bien du Ministère des affaires locales et l'environnement que d'autres ministères comme celui de l'Équipement ou celui chargé du Patrimoine ou de l'Agriculture ; chacun dans son domaine d'intervention. Nous reviendrons sur le rôle de l'autorité centrale en matière d'appui financier.

3- L'outil prévisionnel : La planification

La planification se traduit à deux niveaux : la planification générale du développement local et notamment environnemental et la planification plus spécifique du territoire communal qui suppose la prise en compte du critère environnement.

***La planification du développement :**

Le plan de développement local est le cadre de l'activité de la commune dans lequel s'inscrivent ses différents programmes et projets pour la durée de son mandat. L'environnement est présent dans le plan : au niveau de ses objectifs et dans les projets prévus dans le plan. L'article 106 du CCL cite parmi les objectifs des plans de développement locaux que préparent les CL, les projets permettant la réalisation d'un DD. Or, sur ce point plusieurs questions sont à poser :

D'abord, combien de communes ont préparé leurs plans de développement local ? Ensuite, de quel accompagnement ont bénéficié ces communes par le ministère des Affaires locales et de l'Environnement notamment pour les nouvelles communes ou encore pour les communes ayant des fragilités environnementales à l'instar des îles, des oasis ou des communes sujettes à des phénomènes naturels difficiles à gérer.

Pour les communes ayant préparé ces plans, quelle place occupe l'environnement ? Quels types de projets environnementaux sont –ils planifiés ? Selon quelles priorités ?

* La planification de l'aménagement de l'espace communal.

La planification est un outil primordial pour que le territoire communal devienne le support d'un développement urbain durable. Il s'agit essentiellement des Plans d'aménagement urbains qui visent l'amélioration des équipements des villes, leur aménagement, leur développement, leur rénovation pour un meilleur bien être de leurs occupants.

Pourtant, c'est particulièrement à ce niveau que des difficultés sont à relever. En effet, les différentes communes doivent soit revoir leurs anciens plans car leur champ territorial a été étendu soit préparer un nouveau plan car elles n'en disposent pas. C'est le cas des communes récemment créées.

Or, les communes se trouvent confrontées à plusieurs difficultés :

D'abord, les contradictions qui existent entre le CCL et le Code de l'aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (CATU) et aux deux conceptions de l'aménagement urbain qui coexistent. Les communes ne savent plus quel texte appliquer. Ces contradictions devraient normalement être résolues par la supériorité accordée à la loi organique (le CCL) par rapport à loi ordinaire le CATU qui est en décalage en matière d'objectifs environnementaux et même des principes constitutionnels de libre administration, de gouvernance ouverte et de contrôle postérieur.

Ensuite, d'autres difficultés concernent la préparation technique des plans, les moyens financiers, la situation des terres agricoles, la situation foncière de certains terrains...

4- L'outil financier et fiscal

Le CCL charge les communes de prévoir des crédits pour appuyer les projets environnementaux et plus généralement d'économie verte et d'économie sociale et solidaire qui ont un lien étroit avec l'environnement (ramassage des déchets, compost, recyclage, économie d'énergie...).

Cette compétence ne relève pas uniquement de la commune, car le législateur implique également l'Etat qui s'engage d'après l'article 109 à appuyer ces projets avec des conventions conclues avec les communes.

Le volet financier se vérifie également à travers les principes de solidarité et de discrimination positive. Ces principes seront traduits par le fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation, de solidarité entre collectivités locales. L'article 39 prend en considération dans la répartition des crédits du fonds l'objectif de l'amélioration des conditions de vie des habitants de la commune qui sont souvent liés aux conditions environnementales et climatiques (zone aride, zone souffrant d'inondations ...) ce qui est une traduction de la discrimination « environnementale » positive.

S'agissant du volet fiscal, le CCL reconnaît à la collectivité locale un pouvoir délibératif pour fixer les droits, taxes et redevances. En application de l'article 139¹³. Sur cette base le code autorise la commune à fixer certaines redevances, droits et taxes à envergure environnementale¹⁴: il s'agit de la contribution des propriétaires riverains aux dépenses des travaux de voirie, trottoirs et conduites d'évacuation, la redevance pour occupation temporaire de certaines parties des voiries, rues et domaines de la collectivité, la redevance pour occupation du domaine public ou privé, à quelque titre que ce soit, les redevances pour prestations diverses ou exploitations payantes.

Le pouvoir délibératif accordée à la commune est important à plus d'un titre :

D'abord, il permet à la commune non seulement d'instituer les taxes, droits et redevances qui n'ont pas la définition d'impôt au sens de l'article 65 de la constitution, mais également de fixer leurs assiettes, leurs taux ou tarifs ainsi que les procédures de leur recouvrement.

Ensuite, la liste prévue n'est qu'à titre indicative. Ainsi, tant les articles 140 et 141 reconnaît à la commune de fixer « tout autre redevance » qu'elle juge nécessaire et en l'occurrence en matière environnementale.

¹³ Les conseils élus des collectivités locales fixent les montants ou tarifs des différents droits, redevances, taxes et participations aux dépenses des travaux, quelle qu'en soit la dénomination, perçus au titre de l'exploitation ou de bénéfice procuré ou de prestation ou de l'obtention d'un profit ou d'une autorisation et qui ne revêtent pas le caractère d'impôts ou contributions au sens de l'article 65 de la constitution.

¹⁴ Ces taxes, droits et redevances sont déjà prévus par le code de la fiscalité locale. Les communes les perçoivent sur la base d'une tarification fixée par un décret réglementaire.

De plus, le conseil de la collectivité est habilité à fixer les cas d'exonération ou de réduction des différents droits, redevances, taxes et participations aux dépenses des travaux. Dans ce cadre la collectivité locale peut user des « dépenses fiscales locales » comme levier de la protection de l'environnement sur le territoire.

Les collectivités locales proposent à l'autorité centrale compétente, en fonction des données dont elles disposent, la révision des redevances d'occupation du domaine public de l'Etat sis dans leurs circonscriptions, en vue d'une exploitation optimale dudit domaine. Sur cette base, la collectivité locale peut proposer à l'autorité centrale d'augmenter certaines redevances d'occupation du domaine de l'Etat pour y intégrer l'impact environnemental de cette occupation sur le territoire local. Surtout que le texte précise que les impacts sur l'environnement sont pris en compte lors de la détermination de la redevance annuelle d'exploitation des carrières et des différentes propriétés y compris celles qui reviennent aux privés conformément au principe pollueur payeur. Certes le produit de cette redevance revient à l'Etat. Toutefois, sur la base de l'article 137, l'autorité centrale peut transférer une partie de cette redevance à la collectivité locale.

Enfin, les collectivités locales ont le droit de percevoir des dons en vue de la réalisation de certains projets d'intérêt général en l'occurrence la protection de l'environnement (promotion des énergies renouvelables. Conduites d'assainissement...). Le produit de ces donations doit être déposé dans un compte spécial ouvert auprès de l'agent comptable de la collectivité. Il doit impérativement être affecté au financement ou à la participation au financement des projets.¹⁵

¹⁵ Art.138CCL.

5-L'outil répressif

Les compétences en matière de police environnementale et urbaines 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 à la réglementation urbaine, environnementale et sanitaire (Art 257). A ce niveau apparaît le rôle de deux structures à savoir la police municipale et la police environnementale. Ces organes posent plusieurs difficultés :

*La police environnementale :

Il faut rappeler que les fondements juridiques de la création de la police environnementale en 2017 sont qualifiés d'ambiguës car la loi n°2016-30 du 10 avril 2016 relative aux infractions aux règlements d'hygiène et de propreté publique dans les zones relevant des CL¹⁶ ne cite pas expressément la police environnementale. C'est l'article 266 du CCL qui constitue la base juridique expresse à ce corps d'agents qui dépend directement du maire dont il représente le chef hiérarchique.

Les ambiguïtés relatives à la police de l'environnement ne sont pas que juridiques. Ce corps est critiqué d'abord à cause de l'ambiguïté relative à sa mission, ainsi que pour le flou qui entoure sa relation avec le ministère chargé des Affaires locales.

Pourtant, l'article 267 du CCL est clair sur cette question car il accorde au pouvoir central à rôle en matière de formation et d'équipement des agents de police de l'environnement, ce qui prouve que ce rôle ne peut pas être celui de donner des injonctions ou bien de nommer ou de révoquer ces agents.

De plus, cette police ne concerne qu'une partie infime des communes, la majorité d'entre elles ne dispose pas de police environnementale.

Par ailleurs, certains maires ont considéré que ces agents ne sont pas assez efficaces pour exécuter les décisions du maire du fait qu'ils ne disposent pas de moyens armés à l'instar de la police municipale. D'ailleurs, certains élus locaux se sont exprimés s'agissant d'une certaine concurrence entre la police

¹⁶ Complétant la loi n°2006-59 du 14 août 2006.

municipale et la police environnementale et de conflit positif ou plus grave négatif de compétences entre ces deux corps d'agents.

*La police municipale

La principale difficulté relative à la police municipale vient du fait qu'elle ne relève plus de l'autorité du maire depuis 2012 mais du ministère de l'Intérieur¹⁷.

Plusieurs maires ont qualifié cette décision comme ayant conduit à une paralysie dans l'organe chargé de l'exécution de leurs décisions. D'ailleurs, les chiffres montrent le retard ou la non-exécution des arrêtés du maire notamment en matière urbaine ce qui se répercute sur l'environnement car certaines infractions en matière de constructions concernent l'environnement. Or, en cas d'inexécution des décisions de démolition, c'est le maire qui est considéré par l'article 266 du CCL comme fautif ce qui engage sa responsabilité.

Cet état des choses a conduit à des problèmes et certains maires ont exprimé leur position à l'égard de ce corps qui ne collabore pas vraiment avec eux et qui n'aident pas à l'exécution pour différentes raisons¹⁸, ce qui rend leurs décisions surtout en matière de démolition des constructions anarchiques ou en infractions au permis et en violation notamment aux servitudes environnementales non efficaces.

Des propositions pourront être faites dans le sens d'une meilleure harmonisation des rôles pour une meilleure efficacité dans le rôle répressif notamment en matière environnementale.

6-L'outil Partenarial

La notion de partenariat prend des formes multiples notamment en matière environnementale. Elle présente également certaines difficultés et insuffisances.

¹⁷ Décret n°2012-518.

¹⁸ Le maire de Raoued a même décidé de rompre toute relation avec la police locale qui n'obtempère pas à ses décisions.

*Le partenariat public-public (entre collectivités publiques)

Ce partenariat est possible actuellement entre communes (en attendant la création de la région et du district).

D'après l'article 40, il peut s'agir d'un partenariat décentralisée (entre commune tunisienne et commune étrangère ou avec un organisme gouvernemental ou une ONG). Dans ce cas, les projets urbains, environnementaux et plus particulièrement en matière d'énergies renouvelables et donc de lutte contre les changements climatiques sont cités parmi les domaines pouvant faire l'objet de coopération à travers des conventions de partenariat, de coopération et d'échange.

Les sommes provenant des partenaires avec lesquels les collectivités locales sont liées par des relations de partenariat et ayant pour but de financer ou participer au financement de programmes notamment à intérêt environnemental d'un commun accord sont déposées dans un compte spécial¹⁹.

Quant au partenariat interne entre communes ou l'intercommunalité ²⁰ c'est une modalité d'organisation des communes visant à se regrouper ou à mettre en place des synergies ou à mettre en commun des ressources ou des outils pour réaliser des objectifs communs en matière, entre autres, environnementale. Les formes d'intercommunalité sont multiples puisqu'elles peuvent consister à conférer à une commune-mère de gérer ou d'accomplir des tâches pour le compte des autres communes ou que les communes accomplissent des tâches d'une manière égale ou elles décident de créer des structures communes en créant une personne morale distincte chargée d'exercer des fonctions pour le compte desdites communes. Certaines formes sont à vocation unique (agences d'aménagement de territoires et d'urbanisme) d'autres à vocations multiples (les centrales de services, entreprises publiques²¹ ...).

¹⁹ Art.138 CCL.

²⁰ L'article 281 du CCL encourage les communes à coopérer en vue de préparer ou de réaliser des projets communs ou à fournir des prestations ayant un intérêt commun dans le cadre de solidarité ou l'économie d'échelle ou d'efficacité.

²¹ L'article 283.3 prévoit que les collectivités peuvent exploiter un ou plusieurs services publics ayant un caractère économique et d'intérêts communs moyennant la création d'une entreprise publique.

Or, les entreprises publiques sont également soumises aux dispositions prévues par l'article 103 et 104 du CCL relatives aux entreprises locales de développement et également à la loi du 1 février 1989 relative aux établissements, entreprises et participations publiques. De plus, elles sont soumises à leurs statuts. Ces structures répondent à des régimes juridiques différents oscillant entre le droit privé et le droit public. Ce dédoublement du droit applicable au fonctionnement de ces établissements constitue un facteur de complexité. Les établissements de coopération communale bénéficient d'appui de l'Etat sous forme d'incitation fiscale et financière.

*Le partenariat public privé (le PPP)

Dans le cadre de la décentralisation, les collectivités locales apprennent à travailler avec le secteur privé. La promotion de ce partenariat constitue un choix stratégique pour la Tunisie, et semble s'inscrire dans le cadre des principes constitutionnels de la bonne gouvernance et d'efficacité. Ce partenariat essentiellement contractuel prend plusieurs formes telle que la concession, le marché public ou de contrat de PPP.

Le code détaille ces différentes formes sans préciser leurs domaines qui peuvent concerner des activités et des services verts telle que les énergies renouvelables (notamment énergie verte, éolien ou solaire), l'efficacité énergétique, l'utilisation efficace des matériaux écologiques, les bâtiments durables, le recyclage des déchets, l'embellissement des villes, la gestion des parcs urbains.

Le code ne favorise pas explicitement l'investissement vert avec des incitations particulières à ces domaines ayant pour objet le développement des projets en économie verte.

*La Participation de la société civile et du citoyen

Par application à l'article 139, le CCL reprend dans les articles relatifs à la démocratie participative et la gouvernance ouverte les domaines liés au développement et ceux liés à l'aménagement du territoire ce qui nous revoie à une diversité de domaines. Parmi lesquels la participation citoyenne en matière de décisions et de projets environnementaux ou ayant un impact sur l'environnement.

La participation de la société civile dans la prise de décision en matière d'environnement favorise non seulement la démocratisation des processus politiques mais aussi leur applicabilité.

Le code renvoie à plusieurs reprises à la notion de transparence et d'information préalable indispensable à toute participation effective.

Le volet environnemental se noie au milieu de ses différents domaines mais certains textes à caractère réglementaire tout comme certaines circulaires permettent de déceler des prémices de participation citoyenne.

Le décret d'application de l'article 28 adopté en 2019 relatif aux registres de la société civile et celui des questionnements des citoyens pour être utile car dans les différentes rubriques prévues dans le registre l'environnement a sa place (au niveau des services rendus par la commune par exemple).

En attendant l'adoption du décret d'application de l'article 29, les communes continuent à travailler en se basant sur des décrets et arrêtés²² d'après lesquels le volet participation et durabilité font partie des critères d'éligibilité des communes à bénéficier d'aides de la part de la Caisse des prêts des collectivités locales.

L'outil contentieux est aussi intéressant à soulever car l'article 29 prévoit la possibilité du recours pour excès de pouvoir pour toute décision du conseil local en infractions aux dispositions de la démocratie participative.

²² Décret du 30 septembre 2014 relatif aux conditions d'octroi des prêts et des subventions de la part de la Caisse des prêts et d'aide aux collectivités locales. Arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances du 13 juillet 2015 fixant les conditions de minimums exigées pour les aides annuelles accordées par la Caisse des prêts et d'aide aux collectivités locales.

7-L'évaluation

Le suivi, d'évaluation et de contrôle de la prise de décision locale en matière d'environnement est indispensable pour s'assurer de l'effectivité de la décision et son efficacité. C'est ainsi que le Code prévoit la publication par les collectivités locales de rapports contenant leur réalisation en matière notamment d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de développement durable, de services publics notamment environnementaux, de plans d'investissements communaux (PIC). Or, le code ne consacre pas plusieurs outils d'évaluation mais il permet de faire appel à des auditeurs externes.

A ce niveau une question mérite d'être posée : qui va évaluer la compatibilité des différents plans et projets aux objectifs de développement durable (ODD) ?

Si législateur a renoncé en 2018 à l'option de soumettre les plans à l'avis de l'Instance de développement durable et des Droits des générations futures, en 2019 à l'occasion de la promulgation de la loi du 9 juillet 2019 relatif à l'Instance, les plans de développement et les plans d'aménagements du territoire lui sont soumis obligatoirement pour avis.

De plus, rien n'empêche une commune de consulter l'instance à titre facultatif de l'éventuelle conformité d'un projet important sur les ODD.

8-L'outil juridictionnel

Le juge civil, administratif mais aussi financier (la cour des comptes) vont accompagner ce processus de la décentralisation.

Ainsi des conflits de compétence existent entre communes et pouvoir central, entre police locale général (le maire) et police spéciale (un ministre) et bien sûr entre communes elles-mêmes. La compétence revient ici au juge administratif.

Ce juge verra son rôle évoluer avec l'évolution des compétences des communes en matière d'ordre public écologique et de police environnementale au niveau local, mais aussi avec l'élargissement du droit à l'information et à la participation notamment en matière d'environnement.

Une juge judiciaire cantonal de Agereb (gouvernorat de Sfax) est venue par une décision courageuse de confirmer son injonction pour la fermeture d'une décharge contrôlée pour cause de pollution en se basant sur le droit constitutionnel à un environnement sain. Cette décision est une réponse à la demande de la société civile et des habitants locaux et le conseil municipal a appuyé cette demande.

L'apport du juge judiciaire est également révélateur en matière de dommages environnementaux esthétiques et sanitaires causés par une nouvelle source de pollution à savoir les antennes de relais malgré ses dommages encore incertains. Cette jurisprudence pourrait concerner d'autres activités exercées sur le territoire communal dont les effets sur l'environnement et la santé pourraient conduire à des décisions similaires.

Chapitre II - Recommandations pour une meilleure efficacité de l'action environnementale des élu(e)s

Les recommandations sont nombreuses et concernent les différents points développés jusque-là. Elles peuvent être résumées ainsi :

*Au niveau de la préservation de l'environnement et du développement durable

- Face à la multiplication après la révolution d'actes de vandalisme et de gaspillage des ressources environnementales les communes devraient travailler sur l'éducation environnemental pour aider au changement du comportement environnemental des citoyens.

-Les communes devraient également saisir les opportunités qu'offre l'économie verte en termes de profils scientifiques et techniques et d'emplois quantifiés et durables.

*Au niveau de la planification du développement local.

-Il serait utile de revenir aux Agendas 21 locaux ou aux plans d'environnement municipaux comme cadre approprié pour un développement durable local où les rapports avec le transport, l'énergie, les déchets, le recyclage, le tri, la protection et la mise en valeur du patrimoine local sont

pris en compte. Ces Agenda locaux peuvent constituer une partie des plans de développements locaux.

-S'agissant de la question particulière des déchets, l'on se demande pourquoi la gestion des déchets qui fait partie des compétences propres de la commune ne fait pas l'objet d'un plan communal ?

-Les décharges contrôlées ainsi que les centres de collecte et de traitement des déchets devraient être intégrés dans le domaine public communal. 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.

-Les communes devraient faire pression pour le développement du cadre juridique relatif aux études environnementales et aux études stratégiques d'impact ce qui leur permet une meilleure prise de décision en matière d'environnement et de développement.

*Au niveau de la planification urbaine.

Le Ministère chargée des Affaires locales ou bien la Fédération tunisienne des villes pourrait créer un « Réseau des villes durables » qui sera vecteur d'attractivité, de compétitivité entre communes. Aujourd'hui les notions de décentralisation, environnement, ville et développement durable ont été dépassées pour céder la place à celle de villes intelligentes, apprenantes et résilientes.

*En matière de gouvernance institutionnelle.

-Instaurer une meilleure gouvernance entre les structures locales intervenants en matière d'environnement notamment les commissions permanentes. A ce niveau, il est souhaitable de revoir les règlements intérieurs dans le sens de l'instauration de plusieurs canaux de communications et d'échanges entre ces différentes commissions. En effet, la thématique environnementale est transversale et ne peut se limiter à la seule commission environnement et propreté.

- Les communes devraient travailler sur le développement de l'administration électronique ce qui aidera en matière de communication et d'information ce qui se répercutera efficacement sur le rendement des différents organes locaux.

- Les communes devraient saisir les opportunités qu'offre le Code en matière de formation de ses élus et de ses agents s'agissant de la problématique environnementale et de l'enjeu environnemental du travail communal.

-Vu l'absence d'une prise en compte de la particularité et la fragilité des îles notamment d'un point de vue écologique, les communes concernées pourraient saisir l'opportunité offerte par l'article 243 qui dispose « *il est tenu compte des spécificités des îles lors des partages des compétences entre l'autorité centrale et la commune* » lors de l'élaboration du projet de loi d'application de cet article.

*Au niveau fiscal plusieurs propositions peuvent être présentées :

-D'abord, la collectivité locale peut user de la compétence délibérative que le code lui octroie pour redevancier tant l'autorisation que l'exploitation de toute activité ayant un impact sur l'environnement. La collectivité a une liberté pour l'évaluation et la fixation tant de la redevance que de son assiette ou sa tarification en fonction de la spécificité de son territoire. La commune devrait penser à instituer des redevances pour le dépôt ou pour le traitement des différents déchets des unités de production polluantes ou encore une redevance annuelle au titre de l'autorisation d'exercer des activités économiques dangereuses ou ayant des effets négatifs anormaux sur l'environnement conformément à la législation en vigueur.

-Ensuite, la collectivité locale doit réviser le taux des redevances ayant une connotation environnementale déjà existants, et qu'elle souhaite garder. Ces taxes, droits et redevances sont actuellement institués par le code de la fiscalité locale.

Leurs tarifs et taux sont fixés par le Décret gouvernemental n° 2016/805²³. En application de l'article 391 du CCL inséré dans les dispositions transitoires²⁴, toute collectivité locale doit sans délai prendre des arrêtés pour déterminer ces redevances, taxes et droits ainsi que leurs tarifications. La commune doit revoir à la hausse certaines redevances en fonction de l'impact environnementale réel sur son territoire.²⁵

* S'agissant des problèmes d'exécution des décisions du maire en cas infractions à la réglementation urbaine, le maire peut recourir à l'article 123 qui oblige l'autorité centrale ou son représentant lorsque le maire lui demande de fournir la force publique et l'article 259 qui dispose que « *le responsable de l'entité de sécurité publique territorialement compétent adresse un rapport au président de la commune concernant l'exécution des décisions de démolition dans un délai de deux mois à partir de la date de la réception de ladite décision* ». De même l'article 266 pose la même obligation pour le gouverneur. Donc le maire n'est pas le seul responsable

*S'agissant du rôle de la police environnementale.

Il s'agit d'abord de mieux définir son rôle, ses prérogatives et ses relations avec d'autres agents que ce soit au niveau communal que central. Certains maires ont proposé d'élargir le champ d'intervention de la police environnementale aux infractions urbaines en les dotant de plus de moyens d'exécution assurant une meilleure efficacité des décisions du maire en matière de police.

²³ Décret gouvernemental n° 2016/805²³ du 13 juin 2016 relatif à la fixation du tarif des taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir.

²⁴ Sur la base de l'article 391 CCL «Les dispositions des articles 46 à 95 du code de la fiscalité locale, promulgué par la loi n°97-11 du 3 février 1997 et de ses textes d'application, cessent d'être appliquées dès l'entrée en vigueur des arrêtés de chaque collectivité locale relatifs à la détermination des redevances, taxes et droits quelle qu'en soit l'appellation en application de la présente loi ».

²⁵ Il s'agit notamment de la redevance pour occupation temporaire de certaines parties des voiries, rues et domaines de la collectivité, la redevance pour occupation du domaine public ou privé, à quelque titre que ce soit et de la contribution à la réalisation de parkings collectifs pour les moyens de transport, la contribution des propriétaires riverains aux dépenses des travaux de voirie, trottoirs et conduites d'évacuation.

*S'agissant de l'outil partenarial.

Il faudrait inciter et former la Commission chargée de coopération décentralisée à développer des relations de partenariats et d'échanges qui peuvent permettre à la commune tunisienne de bénéficier de subventions et de fonds disponibles dans le cadre de la coopération internationale en matière de lutte contre les changements climatiques. Plusieurs conventions internationales mais aussi régionales (dans le cadre des pays de la Méditerranée) réservent une place importante à une telle coopération.

*En matière d'intercommunalité

Une forme simple de coopération peut servir de cadre de conception et de programmation ainsi d'études des montages les plus appropriés pour mettre en place un projet de coopération. Comme la création d'un comité conjoint de coopération chargé d'établir des programmes de coopération et la proposition de création des établissements ou des projets de coopération commune telle que l'enlèvement des ordures ou la gestion en commun des déchets.

-Pourquoi ne pas généraliser l'expérience type lancée par le PNUD pour mettre en place une agence de planification et de suivi des projets et de gestion de l'île de Djerba ainsi qu'une agence regroupant quelques communes de Ben Arous. Parmi les compétences dévolues à ces agences figure l'harmonisation des règlements urbains afin de préserver l'esthétique et le développement durable.

- Parmi les domaines de coopération les communes peuvent exploiter les opportunités qu'offre l'économie verte en termes de profils scientifiques et techniques et d'emplois quantifiés et durables,

*En matière de démocratie participative

Il s'agit de développer les espaces spécifiques réservées à la concertation « environnementale » ou sur les projets environnementaux entre différents acteurs locaux, pouvoirs et contre-pouvoirs.

De plus, rappelons la possibilité pour la commune de prévoir et de créer des outils en collaboration avec ses habitants et sa société civile dans le cadre de sa libre administration et de son pouvoir réglementaire même en l'absence ou

en présence du décret d'application de l'article 29 du CCL. Elle peut ainsi créer de nouveaux espaces de débats et de concertation adaptée à ses particularités et à la de la composition de la société civile locale.

*S'agissant de l'évaluation

En l'absence d'une comptabilité nationale verte (PIB vert) ou d'indices d'écocoefficiance, la commune peut se baser sur les indicateurs disponibles de développement durables ou des ODD pour mesurer son coût de dégradation de l'environnement ou son empreinte écologique. Le rapport est désormais possible avec l'Instance constitutionnelle de DD et des droits des générations futures que les communes pourraient solliciter une fois l'Instance installée.

RESUME

Ce document se présente en deux chapitres. Le premier s'intéresse aux apports du Code des Collectivités Locales et aux défis environnementaux que rencontrent les communes. Le second se présente sous forme de recommandations pour une meilleure efficacité de l'action environnementale des élus.

Chapitre I : Apports et défis environnementaux

Le CCL regorge d'articles et de dispositions qui mettent l'accent sur la mission de développement reconnue aux communes. Parmi ses missions : le développement de l'activité environnementale. Ces activités sont traduites par une diversité de compétences (I) accompagnées par une diversité d'outils (II).

I- Une diversité de compétences

L'environnement est au centre des compétences exclusives des conseils élus (Art 235). Dans cette énumération non limitative, nous trouvons des compétences liées à l'environnement stricto sensu ou à l'environnement dans sa relation avec le cadre de vie de l'homme et avec la vie urbaine.

A côté des compétences propres, les compétences environnementales peuvent être partagées avec l'autorité centrale. Or, à ce niveau certains recoupements existent car certaines de ces compétences sont aussi énumérées parmi les compétences propres. Cette ambiguïté pourra impacter sur le travail des conseils élus.

De plus, c'est aux compétences du maire qu'il faudra s'intéresser en tant qu'autorité de police environnementale locale. A ce niveau également certaines confusions entre le pouvoir réglementaire du maire et celles du conseil sont à relever.

II- Une diversité d'outils d'accompagnement

Ces outils sont nombreux mais restent insuffisants à plus d'un titre.

Au niveau de l'encadrement institutionnel communal, nous remarquons le rôle de coordination limité joué par les différents organes de la commune. Une séparation accrue des compétences notamment au niveau des différentes commissions entrave l'efficacité de leurs missions respectives et dénote le manque de gouvernance institutionnelle.

La même faiblesse est remarquée s'agissant du rôle d'accompagnement joué par l'autorité centrale et plus particulièrement par le ministère des Affaires locales et de l'environnement mais aussi par d'autres ministères.

S'agissant de la planification, le Code distingue entre la planification du développement et celle de l'aménagement.

Quant à la planification du développement, l'article 106 du code réserve une place de choix aux plans de développement locaux ; Or, l'on s'interroge si les communes ont préparé et voté de tels plans indispensables pourtant à réaliser une transition environnementale.

Même chose s'agissant de la planification de l'aménagement tout aussi primordial au regard de sa relation avec le territoire communal .Or, les communes ont du mal à préparer leurs nouveaux plans notamment faute de moyens humains et financiers et à cause des ambiguïtés textuelles entre le CCL et le CATU.

Des insuffisances sont à relever également en matière financière et fiscale même si le CCL charge les communes de prévoir des crédits pour appuyer les projets environnementaux et dans l'attente du fonds de péréquation qui prendrait en compte le principe de solidarité et de discrimination positive qui peut se baser sur des critères environnementaux, les conseils élus pourraient développer leurs ressources fiscales sur la base de l'article 139 du code. Ce dernier autorise les communes à fixer des droits et taxes à envergure environnementale.

L'outil répressif est également à exploiter sur la base de la loi du 10 avril 2016 relative aux infractions aux règlements d'hygiène et de propreté publique. Cette loi permet au maire de prendre des sanctions d'ordre pécuniaires pour des infractions ou délits à la réglementation environnementale.

Cependant, c'est la constatation des infractions qui pourrait poser problème à cause des difficultés relatives à la police municipale qui ne relève plus du maire et dont les agents n'obtempèrent pas toujours à ses ordres. Les constatations mais aussi l'exécution des décisions du maire en matière de démolition sont souvent bloquées.

Cette situation est aggravée par l'absence de la généralisation de la police environnementale qui se limite encore à certaines communes. De plus, la mission de ce corps n'est pas toujours claire et certaines interférences se posent avec d'autres agents relevant d'autres ministères ou établissements publics.

L'outil partenarial est également intéressant à développer à un double point de vue. D'abord au niveau du partenariat entre collectivités ou l'intercommunalité. Le code propose des pistes de collaboration nombreuses que ce soit au niveau international qu'entre communes tunisiennes mais cette partie du code ne semble pas très exploitée par les communes. Peut-être semble-t-elle ambiguë parce que le législateur ne donne que les grandes lignes et laissent aux communes le soin de les développer.

S'agissant du partenariat avec les privés à savoir le partenariat contractuel, l'environnement a également sa place mais le code renvoie dans certains cas à la loi générale et parfois à des textes spéciaux (comme en matière de marchés publics). Pourtant, l'implication privée pourrait être utile notamment au niveau de la gestion des services publics environnementaux

Quant à la participation du citoyen et de la société civile à la prise de décision environnementale, les communes ne semblent pas innover et continuent à utiliser les moyens classiques d'information et de participation dans l'attente de l'adoption du décret gouvernemental fixant les outils de la démocratie participative.

Enfin, l'outil juridictionnel se présente comme un moyen de résolution des conflits qui pourraient naître entre communes et pouvoir central (le gouverneur, un ministre), entre communes entre elles ou entre la commune et le citoyen. L'apport du juge peut être intéressant s'agissant du développement de la jurisprudence environnementale locale.

II- Les Recommandations pour une meilleure efficacité de l'action environnementale des élu(e)s

Ces recommandations sont nombreuses et varient selon le domaine de l'activité environnementale des communes.

Ainsi et s'agissant de la planification environnementale, il est recommandé que les communes exploitent les possibilités offertes par les Agenda 21 locaux et de les concevoir comme un cadre d'intervention en la matière. Il est également étonnant que les communes ne prévoient pas un plan de gestions des déchets en tant qu'une partie du plan de développement local.

En matière urbaine, il peut être proposé de créer un réseau de villes durable favorisant l'attractivité des villes.

S'agissant de gouvernance institutionnelle, il serait utile de revoir le règlement intérieur type des communes dans le sens de favoriser la communication et le dialogue entre différents organes de la commune.

Le volet financier et fiscal peut être également exploité sur la base du renforcement des capacités fiscales des communes grâce à leur pouvoir réglementaire et au principe de libre administration qui leur permettrait par exemple de prévoir quelques redevances en rapport avec l'environnement ou de revoir à la hausse certaines anciennes redevances.

En matière de difficultés d'exécution des décisions du maire, le code lui-même prévoit des mécanismes pour que le maire dépasse certaines d'entre elles.

Enfin et s'agissant des partenariats multiples, les recommandations ont concerné aussi bien le partenariat intercommunal, international et interne mais aussi le partenariat contractuel largement encadré par le CCL et où l'environnement a une place.

Quant au partenariat avec la société civile dans le cadre de la démocratie participative, la commune pourrait user de sa libre administration pour développer les espaces de discussion adaptés avec ses habitants locaux même en l'absence du décret gouvernemental qui viendra fixer les outils de la démocratie participative.