

# LA DEFINITION DES REFORMES NECESSAIRES AU TRANSFERT DES COMPETENCES DU DOMAINE DE L'URBANISME AUX COLLECTIVITES LOCALES

## TABLE DES MATIERES

### TABLE DES MATIERES

<b>PREAMBULE</b> .....	6
<b>CONTEXTE GENERAL</b> .....	6
<b>I. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME</b> .....	11
1. Les réformes nécessaires au transfert des compétences aux collectivités locales en matière d'aménagement du territoire .....	11
1.1 Cadre réglementaire et institutionnel de l'Aménagement du territoire en Tunisie .....	12
1.2 Stratégie de repositionnement de la DGAT .....	16
2. Les réformes nécessaires au transfert des compétences aux collectivités locales en matière d'Urbanisme .....	27
2.1. Cadre juridique du secteur de l'urbanisme par suite de la promulgation du CCL.....	27
2.2 Cadre institutionnel du champ de l'urbanisme .....	30
<b>II. LES REFORMES NECESSAIRES A L'OPERATIONNALISATION DE LA DECENTRALISATION DANS LES DOMAINES DE LA GESTION URBAINE</b> .....	40
1. Révision des textes régissant le Domaine public maritime (DPM) .....	40
1.1 Cadre juridique en vigueur de la gestion et de l'aménagement du littoral (y compris le DPM) .....	40
1.2. Les amendements nécessaires aux textes juridiques afin de les harmoniser avec les nouvelles dispositions du CCL .....	46
2. Révision des textes régissant le Domaine public routier de l'Etat (DPR).....	49
2.1. Définition des concepts et classification des routes de l'Etat .....	50
2.2. Cadre juridique et institutionnel en vigueur et état des lieux des opérations d'entretiens du réseau routier de l'Etat .....	52
2.3. L'entretien des routes classées traversant les zones urbaines : une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales.....	54
3. L'intervention des communes dans le cadre des bâtiments menaçant ruine (BMR) .....	59
3.1. Cadre conceptuel et benchmark .....	60
3.2. Cadre institutionnel et juridique régissant l'intervention des autorités publiques en matière de BMR .....	61
3.3 Une nouvelle législation relative aux BMR .....	66

<b>4. La gestion des eaux pluviale en Tunisie dans le nouveau contexte de la décentralisation</b> .....	69
<b>4.1 Cadre institutionnel et juridique de la GEP</b> .....	70
<b>4.2 La GEP : une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales : les contraintes de la mise en œuvre</b> .....	72
<b>5. Les bâtiments civils</b> .....	73
<b>5.1 Le cadre juridique et institutionnel</b> .....	74
<b>5.2 Classification des bâtiments civils</b> .....	75
<b>5.3 Quels partage de compétence pour le domaine des bâtiments civils</b> .....	77
<b>CONCLUSION</b> .....	79
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	79

## LISTE DES ABREVIATIONS

ACADTU	AGENCE COMMUNALE D'AMENAGEMENT, DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET D'URBANISME
APAL	AGENCE D'AMENAGEMENT ET DE PROTECTION DU LITTORAL
AUGT	AGENCE URBAINE DU GRAND TUNIS
AT	AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ARRU	AGENCE DE LA REHABILITATION ET DE LA RENOVATION URBAINE
BC	Bâtiments civils
BMR	BATIMENTS MENAÇANT RUINE
CADTU	CODE DE L'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME
CATU	CODE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME
CCL	CODE DES COLLECTIVITES LOCALES
CDR	CODE DES DROITS REELS
CFAD	CENTRE DE FORMATION ET D'APPUI A LA DECENTRALISATION
CILG	CENTRE INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT POUR LA GOUVERNANCE LOCALE INNOVANTE
COS	COEFFICIENT D'OCCUPATION DU SOL
CUF	COEFFICIENT D'UTILISATION FONCIERE
DEER	DIRECTION DE L'EXPLOITATION ET DE L'ENTRETIEN ROUTIER
DG	DIRECTEUR GENERAL
DGAT	DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DGH	DIRECTION GENERALE DE L'HABITAT
DGSC	DIRECTION GENERALE DES SERVICES COMMUN
DGUPV	DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE
DPH	DOMAINE PUBLIC HYDRAULIQUE
DPM	DOMAINE PUBLIC MARITIME
DPR	DOMAINE PUBLIC ROUTIER
DREH	DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT DE L'HABITAT
DU	DIRECTION DE L'URBANISME
EPCI	ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNALE
FNCT	FEDERATION NATIONALE DES COMMUNES TUNISIENNES
GBO	GESTION DU BUDGET PAR OBJECTIFS
GEP	GESTION DES EAUX DE PLUIE
IDEMA	INITIATIVE POUR UNE DECENTRALISATION EFFICIENTE ET DES MUNICIPALITES ATTRACTIVES
MALE	MINISTERE DES AFFAIRES LOCALES ET DE L'ENVIRONNEMENT
MEAT	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
MEHAT	MINISTERE DE L'EQUIPEMENT DE L'HABITAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
MEHI	MINISTERE DE L'EQUIPEMENT DE L'HABITAT ET DE L'INFRASTRUCTURE
ONAS	OFFICE NATIONAL DE L'ASSAINISSEMENT
OTC	OFFICE DE TOPIGRAPHIE ET DU CADASTRE
PAD	PLAN D'AMENAGEMENT DE DETAIL
PAP	PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE
PAU	PLAN D'AMENAGEMENT URBAIN
REP	RESEAUX D'EAUX PLUVIALES
RH	RESSOURCES HUMAINES
SDA	SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT
SDBCHAUT	SOUS DIRECTION DES BATIMENTS CIVILS, DE L'HABITAT ET DE L'AMENAGEMENT URBAIN ET DU TERRITOIRE
SAUT	SERVICE DE L'AMENAGEMENT URBAIN ET DU TERRITOIRE

SCV	SCHEMA DE CONSERVATION ET DE VALORISATION
SDA	SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT
SDBCHAUT	SOUS DIRECTION DES BATIMENTS CIVILS, DE L'HABITAT, DE L'AMENAGEMENT URBAIN ET DU TERRITOIRE
SDARE	SCHEMAS DIRECTEURS D'AMENAGEMENT DES REGIONS ECONOMIQUES
SDAAU	SCHEMAS DIRECTEURS D'AMENAGEMENT DES GRANDES AGGLOMERATIONS URBAINES
SDATN	SCHEMAS DIRECTEURS D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DES GOUVERNORATS
SDAZS	SCHEMAS DIRECTEURS D'AMENAGEMENT DES ZONES SENSIBLES
SNAT	SCHEMA NATIONAL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
SNIT	SOCIETE NATIONALE IMMOBILIERE DE TUNISIE
STEG	SOCIETE TUNISIENNE D'ELECTRICITE ET DU GAZ
SONEDE	SOCIETE NATIONALE D'EXPLOITATION ET DE DISTRIBUTION DES EAUX
TDR	TERMES DE REFERENCE
UGO	UNITE DE GESTION PAR OBJECTIFS

## **PREAMBULE**

La présente étude s'insère dans le cadre du programme « Initiative pour une Décentralisation Efficace et des Municipalités Attractives –IDEMA » mis en œuvre avec l'appui du Centre International de Développement pour la Gouvernance Locale Innovante CILG-VNG International. Elle s'inscrit dans le cadre d'une mission d'appui technique à l'IPAPD pour la définition des réformes nécessaires au transfert des compétences aux collectivités locales et notamment à mieux cerner la question du partage et du transfert de compétences relevant traditionnellement du Ministère en charge de l'Équipement et de l'Habitat au profit des collectivités locales et de fixer les orientations futures.

## **CONTEXTE GENERAL**

La réforme de la décentralisation engendre plusieurs changements dans l'action publique. Le code des collectivités locales a défini pour chaque type de collectivité (communes, régions et districts), les attributions propres, les attributions partagées avec l'autorité centrale, et des attributions transférées par cette autorité aux collectivités. Certaines des dites attributions ont des liens directs ou indirects avec celles exercées par les services centraux et déconcentrés du Ministère de l'Équipement et de l'Habitat, dont celles relatives à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'habitat (immeubles menaçant ruine), aux routes classées appartenant au domaine public routier de l'Etat, aux ouvrages de protection des villes contre les inondations et les réseaux des eaux pluviales et au domaine public maritime.

L'ensemble des textes régissant les domaines cités ci-dessus, ainsi que ceux portant définition des attributions et organisation des services centraux et déconcentrés du Ministère de l'Équipement et de l'Habitat, sont parus avant la promulgation du code des collectivités locales et ne tenaient pas donc compte du processus de décentralisation engagé à partir de 2018, ni du partage des attributions qu'il a engendré.

Dans la pratique, les services centraux et régionaux relevant du MEH continuent à accomplir leurs attributions et à apporter l'assistance technique nécessaire aux communes, avec parfois des chevauchements et des incompatibilités avec les dispositions du code des collectivités locales. Il est donc nécessaire d'analyser et de comprendre la situation aussi bien par les services du Ministère que par les collectivités locales, notamment les communes, en attendant l'opérationnalisation des deux autres niveaux de décentralisation (régions et districts), et d'arrêter un plan d'action pour l'opérationnalisation du transfert des compétences.

L'objectif de cette étude consiste à comprendre la situation actuelle au niveau du cadre juridique, réglementaire et organisationnel aussi bien au niveau des services centraux et déconcentrés de la question de transfert de compétences du domaine de la planification urbaine et d'identifier les réformes nécessaires à l'opérationnalisation de la décentralisation dans les domaines de la gestion et la planification urbaine. Plus précisément, les objectifs spécifiques sont :

- Synthétiser les principales incohérences entre les textes régissant les domaines de

- l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avec le code des collectivités locales,
- Identifier les principales incohérences entre les textes régissant les domaines de l'habitat (immeubles menaçant ruine), le domaine public routier de l'Etat, les ouvrages de protection des villes contre les inondations et les réseaux des eaux pluviales, le domaine public maritime,
  - Identifier les principales problématiques liées au transfert des attributions confiées par le Code des collectivités locales aux communes dans le domaine de la planification urbaine (urbanisme, hydraulique et voirie urbaine),
  - Analyser les capacités des collectivités locales à accomplir les attributions qui leur sont confiées par le CCL,
  - Proposer des recommandations aux problématiques dégagées, notamment sur le plan juridique et organisationnel aussi bien des services centraux et déconcentrés du Ministère, que ceux des collectivités locales, ainsi que les mesures opérationnelles de leur mise en œuvre.

### **Transfert et partage des compétences avec les collectivités locales**

Il s'agit d'analyser les dispositions du code des collectivités locales relatives aux attributions propres et partagées de chacun des types de collectivité, ayant une relation avec les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de l'habitat (immeubles menaçant ruine), des routes classées appartenant au domaine public routier de l'Etat, des ouvrages de protection des villes contre les inondations et des réseaux des eaux pluviales, du domaine public maritime et des Bâtiments civils.

En effet, chaque CL gère son territoire dans la limite de ses compétences propres et des compétences qui lui sont transférés ou qu'elles partagent avec d'autres CL ayant une relation avec les domaines cités ci-dessus (Chapitre III du CCL ; articles 13 à 24).

Les compétences partagées entre l'Etat et les communes sont exercées conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 13 du code des collectivités locales qui préconise la promulgation d'une loi prise, après avis du Haut Conseil des Collectivités Locales, qui déterminera les conditions et procédures d'exécution des compétences partagées.

Au niveau des compétences propre, la commune est chargée dans le volet environnemental de réaliser des ouvrages d'assainissement pluvial. Elle dispose de compétences larges dans la planification urbaine de son territoire. Pour ce qui est des compétences partagées avec l'Etat, elle entretient certaines infrastructures publiques routières. Elle partage également avec les structures déconcentrées la gestion et l'aménagement du littoral, et l'intervention dans le cadre des bâtiments menaçant ruine ainsi que l'entretien des équipements, l'entretien et la gestion des ouvrages des eaux pluviales et la prévention contre les inondation et enfin et les Bâtiments civils.

**Tableau 1. Répartitions des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales et leurs partages avec le MEH et ses structures déconcentrées**

<b>Commune (de l'Art. 234 à l'Art. 244 du CCL)</b>			
<b>Domaine de compétence</b>	<b>Compétences propres</b>	<b>Compétences partagées</b>	<b>Compétences transférées</b>
Urbanisme	Classement des parties du domaine public communal, telles que les rues, places publiques, espaces verts et autres, leur délassement, leur reclassement ainsi que l'élaboration et la modification des plans relatifs à l'alignement des routes publiques communales		
	Préparation des plans d'urbanisme.		
	Veille au respect des règles relatives à l'aménagement du territoire et documents de planification urbaine relatifs à la protection du patrimoine archéologique et historique ainsi qu'au respect des règles prévues par les lois et règlements en vigueur		
	Adopte unilatéralement ou en partenariat et en coordination avec les services centraux ou régionaux du ministère chargé de l'urbanisme,		



	les mesures qui s'imposent dans le cadre des opérations d'urbanisme et en rapport avec l'aménagement, la réhabilitation et la rénovation urbaine		
	Edicte les règlements locaux de construction et règlements relatifs à la préservation des spécificités urbanistiques		
Habitat		L'intervention dans le cadre des bâtiments menaçant ruine	
Domaine public maritime		La préservation des espaces grevés de servitudes au profit du domaine public maritime et l'application de la réglementation en vigueur	
		La gestion et l'aménagement du littoral situé dans le territoire de la commune en coordination avec les services compétents conformément aux lois et règlements en vigueur	
Domaine public routier de l'Etat		L'entretien des routes appartenant à l'Etat et traversant les zones urbaines du territoire de la commune, à l'exception des autoroutes	

Ouvrages de protection des villes contre les inondations  les réseaux des eaux pluviales,		L'entretien des équipements et ouvrages des eaux pluviales et la prévention contre les inondation	
	La réalisation et l'entretien des réseaux d'eaux pluviales à l'exception des ouvrages de protection contre les inondations		
<b>Région (de l'Art. 296 à l'Art. 298 du CCL)</b>			
	<b>Compétences propres</b>	<b>Compétences partagées</b>	<b>Compétences transférées</b>
Aménagement du territoire		Instaurer des plans d'aménagement du territoire conformément à la loi en vigueur	L'entretien et l'aménagement de l'infrastructure, des bâtiments, des équipements publics et services à vocation régionale
		La sauvegarde des zones naturelles et archéologiques et leur valorisation sur le plan culturel et économique,	
<b>District (de l'Art. 296 à l'Art. 298 du CCL)</b>			
Aménagement du territoire	Elaborer des plans d'aménagement et de développement durable du territoire du district, en collaboration et concertation avec les communes, les régions et en coordination avec les autorités centrales		

La méthodologie adoptée dans la réalisation de cette étude a consisté essentiellement à l'analyse de l'ensemble des textes juridiques régissant les domaines de la planification territoriale et la gestion urbaine ; l'exploitation des résultats des deux études relatives au repositionnement institutionnels de la DGAT et La DU ; la réalisation d'entretiens direct avec plusieurs responsables du ministère de l'Équipement et de l'Habitat, des directions régionales du MEH, des responsables des services techniques des municipalités, des responsables de l'APAL ...

## **I. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME**

Le nouveau Code des Collectivités Locales a mis en cause l'ensemble de l'arsenal juridique qui touche au domaine de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme et notamment le CATU de 1994. Il impose une refonte du dispositif institutionnel afin de répondre aux nouvelles règles et dispositions qui organisent ce domaine.

### **1. Les réformes nécessaires au transfert des compétences aux collectivités locales en matière d'aménagement du territoire<sup>1</sup>**

La réorganisation et la redistribution des compétences des structures en charge de l'aménagement du territoire entre les pouvoirs centraux et les différents niveaux de collectivités locales (districts, régions et communes) constitue une réponse logique aux changements introduits par le CCL en application à l'engagement de la Tunisie dans le processus de décentralisation qui est devenu un principe constitutionnel.

En effet, le redéploiement de la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire (DGAT) et la mise en place d'une stratégie adéquate pour sa réorganisation et la fixation des modalités de collaboration avec les différentes collectivités locales constituent la réponse à tous ces changements.

En même temps, cette transformation s'effectue dans un moment où la question territoriale en Tunisie se pose désormais en nouveaux termes. D'un côté, l'évolution des territoires connaît des évolutions accélérées motivées par des processus locaux et internationaux qui nécessitent un système de suivi et une adaptation des instruments et des politiques publiques. De l'autre côté, les questions du développement des territoires et de l'équité socio-spatiale sont désormais au centre des préoccupations. La révision de l'organisation et des modes d'action de la DGAT se doivent également de considérer ces évolutions de contexte.

La question centrale de ce chapitre concerne la manière avec laquelle la DGAT – et les représentations régionales des services de l'Aménagement – sont aptes à intégrer les nouveaux enjeux liés à la mutation du contexte socio-politique dans leur action, à l'évolution

---

<sup>1</sup> Ce chapitre s'est appuyé sur l'étude réalisée en 2022 dans le cadre du programme IDEMA par le CILG-VNG et qui s'intitule « Elaboration de la Stratégie de redéploiement et de repositionnement de la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire dans le nouveau cadre de la décentralisation. Vision stratégique de repositionnement ; scenarii ; plan d'action et feuille de route ».

du contexte institutionnel et réglementaire (la décentralisation en marche) et à l'identification des attributions actuellement assurées par la DGAT et ses services régionaux, qui doivent ou peuvent être transférées aux collectivités locales.

## **1.1 Cadre réglementaire et institutionnel de l'Aménagement du territoire en Tunisie**

### *1.1.1 Le cadre juridique de l'Aménagement du territoire*

Les principaux textes juridiques régissant le domaine de l'aménagement du territoire en Tunisie sont :

- La Loi Organique n° 29-2018 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales.
- Le Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, promulgué par la Loi n° 122-94 du 28 novembre 1994 telle qu'elle a été modifiée et complétée par les textes subséquents, actuellement en cours de révision ;

De plus, d'autres textes juridiques interfèrent avec le champ de l'aménagement du territoire dont notamment :

- Le Code des eaux (1975)
- La loi de protection des terres agricoles de 1983,
- Le Code des forêts
- La loi relative au domaine public maritime de 1995.
- la Loi relative au Domaine Routier de l'Etat de 1986, etc.

La législation aujourd'hui en vigueur est le CATU. L'article 7 de ce code confié au ministère chargé de l'aménagement du territoire la mission de l'élaboration des SDA des grandes Agglomérations urbaines et des zones sensibles (fixées par décret). L'article 8 stipule qu'excepté ces zones (grandes agglomérations urbaine et zones sensibles), les SDA des zones restantes peuvent être élaborés sur initiative des collectivités publiques locales ou des intervenants publics habilités à cet effet. L'article 10 confie au Ministère chargé de l'A.T la mission de procéder à la préparation des documents nécessaires sur le plan national ou régional qui résument la totalité des options relatives à l'organisation de l'utilisation de l'espace, c'est-à-dire les SDA du territoire national, des régions économiques ou districts. Les schémas directeurs d'aménagement et de développement des gouvernorats ont été initiés par la DGAT après 2011 sans qu'ils soient régis par un texte réglementaire.

Donc d'après la législation actuellement en vigueur, seules les zones qui ne constituent ni une grande agglomération urbaine, ni une zone sensible, ni une région économique ou district, ni un gouvernorat ou région, ni bien entendu le territoire national, peuvent faire l'objet de SDA sur initiative des collectivités locales.

La question qui se pose aujourd'hui c'est quel territoire dont l'élaboration des SDA doit être transférée aux collectivités locales ?

En ce qui concerne le CCL, le titre III avec ses 13 articles (113 à 125) a été consacré à l'Aménagement du territoire, l'Urbanisme et le Développement Durable. Il a défini les

compétences de l'Etat et des collectivités locales en matière d'Aménagement du territoire. Il précise que « L'autorité centrale et les collectivités locales gèrent le territoire national dans le cadre des compétences qui reviennent à chacune d'elles et agissent en coordination entre-elles dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme »(article 113).

L'aménagement du territoire devient une compétence partagée entre l'autorité centrale et les régions/districts. Le CCL a confié à l'Etat la mission de la réalisation du Schéma directeur d'aménagement du territoire national, mais l'autorité centrale doit consulter les régions et les districts à l'occasion de l'élaboration de ces documents d'aménagement du territoire (article 115 du CCL) tout en adoptant l'approche participative. Son approbation se fait par décret gouvernemental sur proposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire ; Ce dernier procède à l'évaluation de ce schéma périodiquement et après une période ne dépassant pas les 10 ans et prépare un rapport d'évaluation qu'il soumet au conseil national de l'aménagement du territoire et au parlement le cas échéant (article 14 du projet de CADTU).

En ce qui concerne les régions et districts, leurs schémas d'aménagement du territoire sont préparés par les collectivités locales concernées en coordination avec l'autorité centrale et conformément aux procédures fixées par la législation en vigueur.

La réalisation de ces deux schémas peut être confiée soit à l'Agence communale d'Aménagement, de Développement Territorial et d'urbanisme<sup>2</sup>, ou à l'UGO créée par la commune<sup>3</sup>. Les conseils régionaux et des districts peuvent également solliciter le service territorialement compétents du ministère chargé de l'urbanisme pour la réalisation de ce schéma conformément à une convention conclue avec lui à cet effet.

Cependant, et selon l'article 117 du CCL « L'aménagement des espaces dont l'importance environnementale ou culturelle ou dont le caractère sensible nécessite une protection spéciale relève de la compétence de l'autorité centrale conformément à la législation relative à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ». En référence à cet article, le nouveau projet de CADTU dans ses articles 23 à 26 consacrés au SDA des zones sensibles a maintenu un statu quo par rapport au CATU étant donné que cette mission demeure confiée au ministère chargée de l'Aménagement du territoire en coordination et coopération avec les collectivités locales et les ministères concernés. Ces schémas sont évalués périodiquement par le ministère chargé de l'aménagement du territoire sur des périodes qui ne doivent pas dépasser 5 ans, et révisés le cas échéant et si nécessaire.

Le schéma d'aménagement et de développement des zones sensibles est promulgué par décret gouvernemental sur proposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire et après avis des collectivités locales.

---

<sup>2</sup> Tel que prévu par l'article 8 du projet de CADTU

<sup>3</sup> idem

La nouvelle répartition des compétences demeure problématique à plusieurs titres. Elle ne sera concrètement clarifiée qu'à travers le nouveau CADTU quand il sera adopté et promulgué. Si l'approbation finale des schémas directeurs peut être plus ou moins clarifiée avec ces dispositions, il ne demeure pas moins que les processus de préparation, les choix en matière de visions, orientations et actions et l'équilibre à garantir entre les différentes échelles doivent être d'avantage clarifiés. Cependant il est essentiel, avant tout, de déterminer avec toutes les précisions et les procédures nécessaires, la manière avec laquelle cette compétence va être réellement partagée notamment en phase transitoire. De plus, il faut aussi être conscient de la capacité des collectivités locales - qui n'ont jamais été très actives sur la question de l'aménagement territorial- à jouer pleinement leurs rôles.

L'examen de ce premier transfert en condition réelle montre qu'il n'est pas aisé de formaliser des processus d'action concertée. Le passage d'une activité propre à une activité dont le management - depuis la définition des procédures dans les textes réglementaires jusqu'à la gestion au quotidien - nécessite de coordonner finement avec les collectivités locales jouissant désormais d'une légitimité politique et débarrassée de la tutelle écrasante du pouvoir central ainsi que du ministère de Rattachement (ministère des Affaires Locales et par a suite ministère de l'intérieur).

#### *1.1.2 le cadre institutionnel de l'aménagement du territoire*

La promulgation du CCL impose aux instances gouvernementales de procéder à des réformes institutionnelles afin de mettre en application la décentralisation administrative et d'optimiser l'utilisation des ressources de l'Etat. Ceci passe par un repositionnement de l'ensemble de ces structures pour être en conformité avec les dispositions de ce code et s'insérer dans la nouvelle logique de management territorial d'où la nécessité de garantir un repositionnement de la DGAT dans la gouvernance du champ de l'aménagement du territoire et une révision des missions des SAUT au niveau régional.

##### *❖ La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire (DGAT)*

La DGAT est une des sept Directions Générales du ministère de l'Équipement, de l'Habitat. Elle fait partie des services de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et de l'Habitat.

Les décrets n°303 et 304 de 1993 datant du 1er février 1993 ont fixé les attributions de la direction générale de l'aménagement du territoire comme suit :

- Elaboration des schémas directeurs nationaux et régionaux d'aménagement du territoire en concertation avec les départements, services et organismes concernés, en faveur d'une gestion rationnelle du territoire et d'un développement durable.
- Veille à la cohérence des stratégies régionales et des programmes de l'infrastructure et des équipements structurants et des programmes sectoriels et leurs conformités avec les politiques nationales de l'aménagement du territoire,
- Participation à la mise au point des actions de développement avec les départements et opérateurs concernés

- Participation à l'élaboration des plans directeurs d'aménagement des principales agglomérations urbaines et à la mise au point et suivi des programmes permettant leur mise en œuvre, en étroite collaboration avec les départements, collectivités publiques locales, services et organismes concernés.
- Veille à la garantie de la cohérence de l'équipement du territoire et le développement des villes avec les choix arrêtés en matière d'aménagement du territoire.
- Elaboration de toutes études, enquêtes, études statistiques ou à caractère général, sectoriel ou thématique permettant une meilleure connaissance du territoire et des phénomènes caractérisant son utilisation.
- Adoption des systèmes d'informations géographiques dans l'élaboration des stratégies d'aménagement du territoire.
- Promotion des techniques, méthodes et moyens législatifs, réglementaires et institutionnels favorisant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire.

Ces missions demeurent larges et embrassent différents champs d'action des services généralement en charge de l'aménagement du territoire. Bien que les missions manquent de précision sur le rapport aux acteurs centraux et locaux en charge du développement (le terme « participe » demeure assez générique), le suivi des politiques d'aménagement du territoire et l'implication dans le processus décisionnel autour des territoires et leur aménagement/développement (peut être couvert par les missions d' « examen des dossiers ») et garantie de la cohérence.

Face à cette situation, la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire DGAT est appelée à être résiliente et à faire preuve de capacités d'adaptation et d'intégration des nouveaux éléments de contexte dans son fonctionnement.

#### ❖ *Les services régionaux de l'Aménagement du territoire (SAUT)*

Le volet Aménagement du territoire appartient à la sous-direction des bâtiments civils, de l'habitat et de l'aménagement urbain et du territoire qui comprend le service des bâtiments civils, le service de l'habitat et le service de l'aménagement urbain et du territoire.

Les deux missions qui touchent au domaine de l'Aménagement du territoire pour les SAUT sont la participation dans l'élaboration des Atlas des gouvernorats et fourniture de toutes les données actualisées pour permettre aux autorités régionales et locales d'orienter leurs programmes de développement, d'aménagement et d'infrastructure, et l'élaboration et le suivi de la réalisation des programmes d'aménagement et de protection des zones littorales.

Il est clair qu'au stade actuel, les missions des services régionaux de l'Aménagement du territoire sont réduites du fait de la nature des actions mentionnées (participation et fourniture des données), la spécification de certains instruments (atlas), ou territoires (zones littorales). Ces missions deviennent en décalage saisissant si les dispositions du CCL en matière d'aménagement du territoire sont mises en œuvre. Le fait que la question de l'aménagement du territoire soit incorporée au sein du service d'aménagement urbain et du territoire est de

tendance à réduire le budget-temps accordée à l'aménagement du territoire, du fait que la mission des directions régionales en matière de planification urbaine sont chronophages.

Le rapport entre la DGAT et les directions régionales est purement hiérarchique sans aucun apport logistique et avec très peu d'apport technique. Les formations continues sont rares sinon absentes, Les relations varient selon le sujet. Mais c'est généralement la DGAT qui consulte les SAUT afin d'avoir leurs avis sur les études en cours à caractère national, régional ou thématique.

## **1.2 Stratégie de repositionnement de la DGAT**

### *1.2.1 Vision stratégique du repositionnement*

En référence aux orientations stratégiques du gouvernement et notamment pour la décentraliser (et la déconcentrer) et la rendre plus performante, les principes stratégiques à retenir en matière d'aménagement du territoire peuvent reposer sur :

- ❖ Positionner l'aménagement et le développement des territoires au centre des politiques et de l'action publiques.
- ❖ Mettre en œuvre la décentralisation et une approche plus participative et inclusive à l'aménagement et au développement par l'enrichissement du cadre juridique et réglementaire et l'innovation des processus de planification et de programmation ;
- ❖ Permettre à la D.G.A.T de jouer son rôle fédérateur de production du savoir et de l'expertise en matière d'aménagement et du développement des territoires en continuant de lancer des études prospective et stratégiques qui touchent le territoire national et régional et certains territoires spécifiques ;
- ❖ Soutenir les Conseils régionaux à élaborer leurs schémas d'aménagement par le biais des services régionaux de l'aménagement du territoire selon des approches participatives et de coopération ;
- ❖ Veiller à ce que la planification territoriale stratégique remplace les outils classiques d'aménagement du territoire en misant sur la durabilité et la résilience des territoires et en mettant davantage la focale sur les enjeux du développement

Le nouveau contexte institutionnel impose une nouvelle répartition des missions de la D.G.A.T en fonction des missions prioritaires définies au niveau de la planification territoriale stratégique :

- ❖ Associer les structures-acteurs dans la démarche-processus pour donner aux intéressés les moyens de mieux comprendre la complexité d'un système, les niveaux d'interface et les sources éventuelles de dysfonctionnement ;
- ❖ Tenir compte des réformes sectorielles et institutionnelles en cours et des objectifs constitutionnels de la décentralisation et de la déconcentration ;
- ❖ L'alimentation par les inputs nécessaires de l'observatoire des dynamiques territoriales, l'exploitation et l'interprétation de ces outputs, la formulation des directives d'aménagement du territoire,...



- ❖ Prévoir le transfert de certaines missions vers des agences spécialisées à l'image des Agences Régionales d'Aménagement et d'Urbanisme ;

La question qui se pose, comment s'opère le passage du constat des dysfonctionnements au projet de repositionnement. En réalité, c'est l'observation du fonctionnement des services, l'élaboration des matrices missions-fonctions-tâches, la prise en compte du CCL et la décentralisation à plus ou moins long terme.

Les propositions et suggestions pour le développement institutionnel de la DGAT sont nécessaires pour lui permettre de se repositionner et de mieux intégrer les changements contextuels dans son action.

En effet, en partant des limites actuelles et en intégrant les enjeux des mutations qui s'opèrent actuellement et qui se prolongeront dans le futur, la DGAT se trouve face à trois problématiques principales : Renouvellement de ses missions et de ses modes d'action ; Repositionnement institutionnel et Réussir la nouvelle répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement

### *1.2.2 Renouvellement des missions de la DGAT et des services régionaux d'aménagement*

Dans le nouveau cadre de la décentralisation, la place de l'État dans les territoires demeure toujours importante grâce à son rôle de producteur des politiques verticales. Ces politiques constituent des injonctions répondant à ses propres besoins et qui soient les fruits d'un nouveau pilotage, d'une mobilisation de tous les acteurs concernés et de nouvelles régulations propres à propulser de la croissance et du développement.

En conséquence, la DGAT qui constitue le principal acteur étatique en matière d'aménagement du territoire est tenue à renouveler ses missions à la lumière des changements qui affectent les territoires et le champ politique, social et institutionnel.

Cette institution doit limiter son champ d'action opérationnel aux seuls schémas nationaux et à ceux portant sur des territoires spécifiques (Schémas directeurs des Zones sensibles), les Schémas directeurs des agglomérations ne font plus partie de ses compétences propres.

Le projet de nouveau CADTU a remplacé le schémas directeurs pour les grandes agglomérations par le Schéma de cohérence d'une ou des communes et a confié sa réalisation au collectivités locales.

La DGAT doit miser sur la veille stratégique et le suivi des projets de développement ayant un impact sur l'organisation de l'espace national. Ainsi, la DGAT est appelée à focaliser ses missions et fonctions principalement sur les missions stratégiques de l'Etat et de soutenir et accompagner les collectivités locales notamment par le biais de ses représentations régionales.

Au niveau régional, la DGAT ne devrait pas être absente des processus de réflexion et de planification territoriales mais elle doit inscrire son action dans une gouvernance complexe

appelant à une redéfinition des stratégies. Elle devient désormais partenaire des collectivités. Le niveau optimum de la représentation déconcentrée de l'aménagement du territoire a plus de sens au niveau des districts (au sens des grandes régions économiques actuelles). Nos régions actuelles (telles que définies par le CCL c'est-à-dire au sens des gouvernorats) ne représentent pas des territoires adéquats de planification du développement.

Trois grandes missions peuvent être dégagées :

1. Définir et mettre à jour les politiques publiques en matière d'aménagement et de développement durable des territoires
2. Suivi et évaluation des actions publiques territorialisées en lien avec l'aménagement, le développement et l'équité territoriale
3. Appui en ingénierie au bénéfice des collectivités locales en mobilisant les expertises publiques et privées. Le panel de solutions est vaste pour pouvoir être adapté le plus finement possible. Il s'appuie sur la richesse d'expertises de l'État, à travers ses services déconcentrés mais aussi des partenaires publics et privés.

**Tableau 2. Les nouvelles attributions de la DGAT**

Mission	Attribution	Echelle
Définir les Politiques publique d'aménagement et de développement du territoire	- Elaboration et Evaluation des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire national	National
	- Elaboration du schéma d'aménagement et de développement durable du territoire national	
	- Préparation des programmes et actions destinés à promouvoir un aménagement durable, équilibré et cohérent du territoire national	
	- Elaboration des schémas d'aménagement et de développement durable de certains territoires spécifiques qui nécessitent une protection ou un développement spécifique comme les zones sensibles et les zones frontalières	
	- Assurer une mission de veille stratégique et d'alerte afin de sensibiliser les administrations publiques, les ministères, l'ensemble des opérateurs publics et privés sur les impacts territoriaux de leurs projets en matière d'infrastructures, de grands équipements et d'équité territoriales.	
	- Organisation des séminaires et des journées d'études et d'information sur les études et les politiques d'aménagement du territoire.	
	- Veiller à la garantie de la cohérence de l'équipement du territoire et le développement des villes avec les choix arrêtés en matière d'aménagement du territoire.	
	- Veiller à la cohérence des stratégies régionales et des programmes de l'infrastructure et des équipements structurants et des programmes sectoriels et leurs	

	<p>conformités avec les politiques nationales de l'aménagement du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoption des systèmes d'informations géographiques dans l'élaboration des stratégies d'aménagement du territoire.</li> <li>- Promotion des techniques, méthodes et moyens législatifs, réglementaires et institutionnels favorisant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire.</li> <li>- Elaboration de toutes études, enquêtes, études statistiques ou à caractère général, sectoriel ou thématique permettant une meilleure connaissance du territoire et des phénomènes caractérisant son utilisation.</li> </ul>	
<p>Suivi et participation à des Action publique en matière d'aménagement et de développement du territoire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivi de la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement et de développement durable des territoires notamment les programmes nationaux territorialisés réalisés par les différents opérateurs et organismes publics.</li> <li>- Participation active dans la réalisation et l'évaluation des plans quinquennaux de développement économique et social.</li> <li>- Examen de divers dossiers sectoriels présentés aux conseils ministériels et donner son avis notamment en ce qui concerne les dossiers relatifs à l'emplacement des projets économiques</li> <li>- Participation dans des commissions de suivi technique concernant des études sectorielles</li> <li>- Participation dans des conseils d'administration des entreprises et des établissements publics.</li> <li>- Participation à la mise au point des actions de développement avec les départements et opérateurs concernés</li> <li>- Suivi de la mise en œuvre du schéma national d'aménagement du territoire avec l'ensemble des acteurs nationaux</li> <li>- Suivi des décisions gouvernementales relatives à la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivi de la mise en œuvre des SDA des zones sensibles et proposition des actions et programmes destinés au développement durable de ces territoires vulnérables au niveau environnemental, social et économique</li> <li>- Participation à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques tendant au renforcement de l'équité territoriale et qui favorisent le déploiement des services d'intérêt général ainsi que l'accès à ces services et aux infrastructures et grands équipements</li> </ul>	<p>Régional</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre à la disposition des collectivités locales et des divers organismes publics les informations relatives aux projets en matière d'aménagement et de développement des territoires dont elle dispose.</li> </ul>	
<p>Assistance et appui des Collectivités locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation dans des commissions de suivi technique concernant des plans directeurs</li> <li>- Concertation avec les districts lors de l'élaboration des plans d'aménagement et de développement durable de leurs territoires<sup>4</sup> ; Participation, à travers les représentations régionales, à l'élaboration des politiques de développement territorial moyennant une convention, porter une assistance aux districts dans la préparation des études, plans et projets à portée territoriale qui concernent les réseaux de transport, de télécommunications de l'eau, de l'électricité, de l'assainissement<sup>5</sup></li> <li>- la participation à l'élaboration des politiques et des schémas d'aménagement et de développement des territoires régionaux associant l'Etat et les conseils régionaux, par le biais des représentations régionales de la structure nationale de l'aménagement du territoire<sup>6</sup>.</li> <li>- Participation à l'élaboration des schémas d'aménagement du Littoral avec les communes<sup>7</sup></li> <li>- Assistance à l'élaboration des plans directeurs d'aménagement des principales agglomérations urbaines (schéma de cohérence dans le projet du nouveau CADTU) et à la mise au point et suivi des programmes permettant leur mise en œuvre, en étroite collaboration avec les départements, collectivités publiques locales, services et organismes concernés</li> <li>- Attirer l'attention des collectivités locales (conseils régionaux et de districts) sur les éventuelles irrégularités en cas de violation de la législation nationale relative à l'espace territorial, le non-respect des servitudes d'utilité publique et à l'atteinte à des projets ayant un caractère public ou sur les dysfonctionnements enregistrés dans le cas où une de ces collectivités ne synchronise pas ses actes avec les plans des collectivités locales voisines<sup>8</sup>.</li> </ul>	

Bien que la décentralisation de l'aménagement du territoire en ce qui concerne les SDA des régions et des districts est adoptée officiellement en 2018 avec la promulgation du CCL, il n'en demeure pas moins que la réalité du terrain est toute autre étant donné que ces deux types de collectivités ne sont pas encore opérationnelles. Pour les régions, aucun calendrier n'est

4 paragraphe 2 de l'article 358 du CCL

5 Article 138 du CCL

6 Article 297 du CCL

7 article 243 du CCL

<sup>8</sup> Article 121 du CCL

encore fixé pour les prochaines élections alors que pour les districts, leur mise en place n'est pas à l'ordre du jour. En conséquence, l'opérationnalisation de cette réforme pose plusieurs défis qui touchent tant la question des conditions et des montages de conduite du processus que l'accompagnement technique et financier et les capacités des acteurs régionaux à s'approprier les nouvelles compétences.

Fort de ce constat, le repositionnement de la DGAT et des services régionaux de l'aménagement, devrait prendre en considération les dits défis.

La déconcentration de l'aménagement du territoire et sa décentralisation ne peut se faire que moyennant une assistance soutenue aux C.L. en s'étalant sur deux temps avec :

- Une déconcentration accélérée et dans l'immédiat dans un objectif d'efficience des études, de rapprochement des collectivités locales et de préparation de l'étape de la décentralisation avec le repositionnement et le renforcement de la DGAT et des SAUT, à court et moyen termes.
- Une décentralisation progressive qui permettra aux CL de se préparer au partage avec l'Etat de cette mission et notamment en ce qui concerne les SDA des régions et districts lorsqu'ils seront opérationnels.

### *1.2.3 Une nouvelle organisation et un nouveau positionnement de la DGAT et des SAUT*

Il s'agit à court et moyen termes de repositionner, de consolider et de renforcer la DGAT en élargissant le champ de son action et en lui confiant la mission d'appui aux collectivités locales. Les SAUT et afin qu'ils puissent jouer pleinement leurs rôles devront être renforcées en se transformant en des sous-directions en charge de l'Aménagement du territoire. Ils sont tenus à soutenir les collectivités locales dans les tâches relatives à l'aménagement du territoire en faisant recours à des contrats programmes.

Au niveau régional, on propose la promotion du service de l'urbanisme et de l'aménagement à statut de sous-direction avec trois services dont le plus important sera celui chargé de l'assistance aux collectivités locales et qui se chargera dans cette phase transitoire d'appuyer les CL et la DGAT dans la réalisation des divers schémas. Parmi les nouvelles missions de cette sous-direction sera le suivi des grands projets et le SDATN ainsi que la représentation de l'observatoire de l'aménagement du territoire au niveau régional et la participation dans l'activité de formation qui sera assuré par la DGAT.

Le nouveau contexte sociopolitique en Tunisie impose un nouveau positionnement de la DGAT qui est tenue de jouer un rôle nouveau dans le développement socioéconomique du pays et d'accompagner le gouvernement au niveau de la planification à long terme étant donné que parmi ses principales prérogatives figure la planification territoriale stratégique. Du fait de sa mission, la DGAT doit être au cœur des réflexions "développement/territoires" et tout projet structurant de quelque ordre que ce soit devrait être analysé selon cette perspective par les services de la DGAT. Tout projet a un impact territorial, la DGAT doit être au tour de table dès l'initiation de ces projets et tout au long de leur instruction. Si elle est court circuité, il n'y a

aucun intérêt à lui confier de schémas vides de contenu. Par conséquent, il y'aurait plus de crédibilité et gagnerait en efficacité si les résultats des études d'aménagement du territoire qui sont toujours formulés après une série d'actions de concertation et de coordination prennent plus de poids et aboutissent à des projets concrets.

#### *1.2.4 La répartition des compétences d'aménagement du territoire entre les niveaux de gouvernement*

La politique d'aménagement des territoires relèvera de la mission de la DGAT, qui reste garant du temple et l'animateur principal du processus (continu dans le temps) et visant à définir cette politique.

Les compétences et les responsabilités de l'aménagement du territoire sont désormais réparties entre divers niveaux de gouvernements<sup>9</sup>.

Au niveau national, la DGAT est le principal acteur dans le projet de détermination (avec l'ensemble des parties prenantes) de la planification territoriale stratégique pour l'ensemble du territoire national. Cette nouvelle approche permet d'assurer la cohérence, la complémentarité et la synergie entre des politiques publiques au niveau de tout le territoire national et des différentes échelles de ce territoire (locale et régionale).

Cette nouvelle vision consiste à orienter l'action de la DGAT vers plusieurs types d'actions complémentaires :

- Assurer une meilleure organisation de l'espace national ; arrêter les visions concertées autour du devenir du territoire national et des territoires infranationaux ; définir une vision claire autour de la question de la métropolisation en concertation avec les différents acteurs; définir les modalités d'intégration internationale des territoires frontaliers, penser à la question de l'équité territoriale et des programmes réalistes de sa mise en œuvre ; définir les conditions de développement économique des territoires....
- La question de la coordination autour des objectifs d'aménagement du territoire, l'articulation Développement/Aménagement, le suivi et l'observation du territoire, l'arbitrage,...
- l'instrument (SDATN et autre) à travers les outils classiques de l'aménagement du territoire
- Donner plus de visibilité au contenu des programmes de développement territorial sur le plan économique et social visant la création d'emplois, d'activités nouvelles sur tout le territoire tout en assurant une équité spatiale qui vise la réduction des disparités.

La préparation formelle des différents types de Schéma d'aménagement deviendrait donc une activité secondaire pour la DGAT, simple conséquence du processus qui donne à la

---

<sup>9</sup> L'entrée en vigueur de ce principe est concomitante aux premières élections régionales, non encore programmées. Cependant, l'approche actuelle déployée par la DGAT intègre d'ores et déjà davantage de proximité avec les acteurs locaux et une démarche par le bas dans la réalisation des études d'aménagement du territoire.

planification stratégique tout son sens. L'aménagement voit ainsi son champ d'intervention singulièrement élargi. Il lui revient dès lors d'animer l'effort collectif ainsi engagé au contact des différents acteurs. Cette compétence peut être déléguée aux structures déconcentrées de l'A.T ou transférée aux collectivités locales lorsqu'elles mettront en place les Agences urbaines prévues par le CCL.

Une des questions les plus importantes qui doivent être posées, celle relative aux outils qui permettront et favoriseront une planification collective faisant participer et engager tous les secteurs d'activités et toutes les parties prenantes, gouvernementales et non gouvernementales, tous les acteurs économiques, etc. ..., et par la suite être l'outil unique d'exécution et de réalisation des programmes, actions et mesures relevant de ces compétences, et permettant d'apporter à chaque fois que c'est nécessaire les ajustements et mises à jour nécessaires .

Ainsi, la DGAT doit devenir l'artisan de la synthèse, pas seulement en formulant un projet résultant du compromis entre les enjeux stratégiques des uns et des autres, mais également par sa capacité à animer un processus d'interaction entre ces acteurs eux-mêmes. Cette nouvelle approche permettra dans l'avenir de gagner en efficacité en assurant l'articulation entre la planification spatiale programmée sur le long terme et la planification socio-économique dont l'horizon temporel est le moyen terme ainsi que la cohérence de la politique de l'aménagement du territoire au niveau des différents territoires (national, régional et local).

- Garder les aspects stratégiques au niveau de la DGAT : cohérence avec le SDA, articulation avec les politiques nationales, sectorielles, négociations avec les acteurs nationaux... Son action doit être replacée au cœur des problématiques « développement/gestion/territoires », avec visée stratégique, prospective et haut niveau de compétences, de qualification de ses agents.

- confier les autres aspects à consistance régionale au niveau des services régionaux (animation du processus régional, assistance aux conseils régionaux, articulations avec les programmes régionaux de développement, cohérence avec les programmes locaux des communes, coordination avec les acteurs régionaux et locaux...).

Ainsi, lors de cette phase de transition, la DGAT est tenue à se repositionner dans ses actions et à renouveler ses missions vers une implication plus active dans la fabrique des politiques publiques en matière d'aménagement et de développement territorial. Mais elle doit continuer son appui aux régions jusqu'à l'élection de nouveaux conseils régionaux et la création des districts.

Cependant, ce nouveau contexte impose à l'Etat à doter la DGAT de plus de moyens humains, matériels et logistiques et de renforcer ses ressources humaines par de nouvelles compétences afin de mieux répondre aux enjeux – traditionnels et nouveaux – dans une phase où la question territoriale ne cesse de figurer au-devant de la scène.

**Tableau 3. Déconcentration/Décentralisation progressive et renforcement de la DGAT& des SAUT)**

<b>Achèvement des réformes juridiques et réglementaires</b>		
<b>Activités</b>	<b>Actions et/ou mesures à prendre</b>	<b>Acteurs à impliquer</b>
- Poursuivre et achever la refonte du Code de l'aménagement, du développement du territoire et de l'urbanisme (CADTU)	- Concrétiser les choix et les orientations stratégiques de la politique d'aménagement du territoire dans le nouveau CADTU - Veiller à coordonner les dispositions du nouveau CADTU avec celles du CCL déjà approuvé et mis en application - Elargir la concertation auprès de tous les acteurs concernés	<b>MEH</b> (DGAT-DU-DGH-DAFJC)
Préparer les textes d'application du nouveau CADTU	- Mettre à jour et compléter les textes d'application prévus par le nouveau CADTU de types Institutionnel : les décrets définissant le fonctionnement du « Comité national de l'aménagement, du développement et de l'urbanisme », de la « Commission d'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction », des « Systèmes d'informations relatifs à l'observation et la planification territoriale ».	
- Accompagner le processus de mise en cohérence des textes juridiques sectoriels ayant trait à l'aménagement du territoire avec le nouveau CADTU	- Réviser les lois existantes relatives : à la « Protection des terres agricoles (L.83-87) au « Domaine public routier de l'Etat (L. 86-17) au Domaine public maritime (L. 95-73)	<b>MEH</b> (DGAT-DU-DGH-DAFJC)
<b>Renforcement institutionnel de la D.G.A.T</b>		
- Redéfinir les missions de la D.G.A.T	- Réviser le Décret n°88-1413 du 22 Juillet 1988 fixant les attributions de la DGAT au sein du MEHAT en priorisant et consolidant ses missions stratégiques et prospectives - Etablir de nouvelles fiches de postes correspondant aux nouvelles missions et tâches - Mettre en place un plan de réaffectation des ressources humaines et budgétaires en conséquence - Mettre en place un plan de renforcement des capacités et de mise à niveau Entretenir des relations soutenues avec les SAUT pour les assister, les former et les renforcer en moyens humains, logistiques et financiers Instaurer la mission de pilotage de la performance et de la mise en application du programme de la GBO 2019 et suivants	<b>MEH</b> (D.G.A.T- DGSC) + Présidence du Gouvernement



	(programme N°3, 45 Aménagement du Territoire, Urbanisme et Habitat).	
Renforcement de la DGAT	Création de deux nouvelles directions, une nouvelle sous-direction et deux nouveaux services. Les quatre directions de la DGAT seront chargées de : - l'évaluation, la programmation et la formation - la planification spatiale - les études générales - l'observation du territoire (ODT)	
- Réviser le statut administratif et organisationnel de la D.G.A.T	Eriger la D.G.A.T en une Instance Nationale de l'Aménagement du Territoire (INAT) à caractère interministériel comportant 5 directions chargées de : - l'évaluation, de la programmation et de la formation - la planification spatiale - des études générales - l'observation du territoire - des services communs	<b>MEH</b> (DGAT- DGSC) + Présidence du Gouvernement
Consolider les compétences des SAUT	Transférer les missions opérationnelles de préparation des SDAD des régions et districts (en collaboration avec les CL) aux services régionaux	<b>MEH</b> (DGAT - DREH)
<b>Redéfinition des missions des structures régionales ou déconcentrées</b>		
- Consolider la position et le rôle des services régionaux de l'aménagement du territoire	* Réviser le Décret n° 2008-512 du 25 février 2008, fixant les attributions des DEHAT afin de renforcer les prérogatives des SAUT * combler le déficit en cadres spécialisés dans les SAUT par le recrutement d'experts spécialisés en planification territoriale (urbaniste, géographes, ...) soit par redéploiement ou recrutement, pour : - assister les collectivités locales ; - entretenir un partenariat avec les services régionaux et les futures agences d'aménagement, - mener à bien l'observation territoriale, - Assurer la formation continue, etc. Eriger le SAUT en Sous-Direction autonome relevant directement du directeur régional	<b>MEH</b> (DGAT- DGSC) + Présidence du Gouvernement + Régions
- Développer l'assistance fournie par les SAUT aux C.L	Arrêter un modèle de conventions d'assistance technique avec les C.L concernant le suivi et pilotage des études de documents d'aménagement (SDAD des Régions et des districts), et volet formation Mettre en place une assistance technique soutenue aux régions	

- Edition de guide pratique à l'attention des services techniques régionaux	Thème du guide proposé : Elaboration et approbation des documents d'aménagement du territoire (SDAD des Régions et des Districts)	<b>MEH</b> (DGAT-DGPC) + CFAD + Centres de formation spécialisés
<b>Appui aux C.L et acteurs locaux</b>		
- Assistance technique aux conseils régionaux et services régionaux concernés en matière d'aménagement et de développement du territoire	- Soutenir les conseils régionaux à assumer les compétences partagées dans le cadre de la décentralisation et améliorer leur performance en matière d'aménagement du territoire par le biais d'une convention cadre avec les C.L ; - assistance technique, accompagnement et coaching territorial pour : Suivi des études de révision ou élaboration des SDAD des régions Assister les conseils régionaux à élaborer leur rapport annuel sur les réalisations en matière d'aménagement et de développement durable (article 124 du CCL) par la définition d'un rapport type d'évaluation et de synthèse Assister les conseils régionaux à mettre en application les recommandations issues du rapport annuel d'évaluation	<b>MEH</b> (DGAT- DGPC-DREH )
- Organisation de sessions de formation continue	Transférer aux conseils régionaux et conseils de district le savoir-faire, l'expertise et les procédures à suivre en matière d'aménagement du territoire tout en mettant à leur disposition les guides pratiques y afférents en plus de la formation et le coaching ci-dessus mentionnés, conformément aux dispositions du nouveau CADTU	<b>MEH</b> (DGAT- DREH + CFAD
- Assistance pour mettre en place des Agences d'Aménagement et d'Urbanisme	Accompagnement des conseils régionaux concernés pour la mise en place de trois Agences régionales d'Aménagement et d'Urbanisme pour le Nord, le Centre et le Sud (Art. 283 du CCL)	<b>MEH</b> (DGAT- DU-DREH + AUGT

Pour conclure ce premier volet, le redéploiement de la DGAT s'impose dans le contexte actuel même si le processus de mise en œuvre de la décentralisation nécessite une période transitoire assez longue. Le transfert de compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire du niveau central au niveau régional ne peut être immédiat, ce qui impose aux instances nationale et régionale en charge de cette question de continuer à assumer cette responsabilité à cours termes jusqu'à l'élection des conseils régionaux et le démarrage de leurs activités.

Par conséquent, la DGAT est appelée à poursuivre son assistance technique et logistique aux C.L directement ou par le biais de ses services régionaux.

Au vu de l'option prise au niveau du CCL de faire de l'aménagement du territoire une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales, le rôle de la DGAT devrait évoluer vers un acteur, non pas unique mais fédérateur associant avec lui les C.L et tous les acteurs institutionnels et non institutionnels.

C'est à la DGAT qu'incombe la mission de faire face aux défis actuels de la planification territoriale stratégique en Tunisie et de les relever : un défi institutionnel, - la nécessité de réussir la mission de faire de l'aménagement du territoire une compétences partagée avec les C.L, peu dotées en moyens humains et peu expérimentées, et un défi juridique, - l'obligation de mettre en cohérence le projet de CADTU avec le CCL.

## **2. Les réformes nécessaires au transfert des compétences aux collectivités locales en matière d'Urbanisme<sup>10</sup>**

L'adoption de la décentralisation, comme principe constitutionnel, et la promulgation du Code des Collectivités Locales (CCL) impose au ministère de l'Equipement et de l'Habitat, en tant qu'acteur qui intervient dans le domaine de la planification urbaine, de s'adapter au nouveau contexte juridique et institutionnel. En effet, la mise à jour de l'arsenal juridique de l'aménagement urbain s'impose aujourd'hui à l'Etat afin de concrétiser la décentralisation de l'urbanisme. De plus, le défi au niveau institutionnel réside dans la nouvelle distribution des rôles et des missions entre l'échelon local et celui central.

En conséquence, deux principales actions s'imposent aujourd'hui pour le ministère de l'Equipement et de l'Habitat : une révision du Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (CATU) étant donné qu'il se trouve désormais en contradiction avec les dispositions du CCL en matière d'urbanisme et la réorganisation de la D.U ainsi que des services régionaux de l'urbanisme et la révision de leurs missions et prérogatives, ce qui permettra une nouvelle distribution des rôles entre le local et le central.

En effet, les autorités locales seront désormais, plus indépendants vis à vis de l'administration centrale et seront érigées à priori comme principaux acteurs en matière d'urbanisme.

### **2.1. Cadre juridique du secteur de l'urbanisme par suite de la promulgation du CCL**

#### *2.1.1 Le cadre juridique en vigueur de la planification urbaine*

Les principaux textes juridiques régissant le secteur de la planification urbaine en Tunisie sont :

- La Loi Organique n° 29-2018 du 9 Mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales.

---

<sup>10</sup> Le présent chapitre s'est appuyé sur l'étude « La stratégie de renforcement institutionnel et de repositionnement de la Direction de l'urbanisme et d'une feuille de route pour ce repositionnement » réalisée en 2021 dans le cadre du programme « Initiative pour une Décentralisation Efficace et des Municipalités Attractives – IDEMA » et mis en œuvre avec l'appui du Centre International de Développement pour la Gouvernance Locale Innovante- CILG-VNG International.

- Le Code d'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, promulgué par la Loi n° 122-94 du 28 Novembre 1994 telle qu'elle a été modifiée et complétée par les textes subséquents, actuellement en cours de révision ;

- Le Décret gouvernemental n° 2020-926 du 25 novembre 2020, relatif à la fixation des procédures de coordination entre les administrations centrales, ses services extérieurs ainsi que les établissements publics, les entreprises publiques et les communes, en matière d'élaboration ou de révision des plans d'aménagement urbain et de leur approbation.

De plus, d'autres textes juridiques interfèrent avec le secteur de l'urbanisme dont notamment : le Code du patrimoine de 1994, le Code des droits réels de 1965, la Loi de protection des terres agricoles de 1983, la Loi du Domaine Public Maritime de 1995, la Loi du Domaine Routier de l'Etat de 1986, la Loi des cimetières et lieux d'inhumation de 1997, etc.

### *2.1.2 L'incohérence entre les textes juridiques régissant le secteur de l'urbanisme suite à la promulgation du CCL*

En cette phase de transition et après plus de trois années de la promulgation du CCL, la décentralisation de la planification urbaine n'a pas été suivie par une législation sectorielle spécifique de l'urbanisme. En conséquence, la situation devient problématique en raison de l'incohérence entre les textes juridiques avec :

- ✓ Un CCL, prônant la décentralisation de l'urbanisme<sup>11</sup>
- ✓ Un CATU encore centralisé pour tout ce qui est procédures, mécanismes de mise en application et détails techniques relatifs aux documents d'urbanisme
- ✓ Un décret d'application du CCL (2020-926) qui se réfère au CATU et rétablit en conséquence le contrôle préalable de l'Etat sur les communes

Le CATU, toujours en vigueur, demeure un document juridique incontournable et constitue la principale référence en matière de planification urbaine avec ses 22 textes d'applications et ses circulaires de mise en œuvre. Il s'agit d'un code centralisé d'où la nécessité de sa révision afin de le mettre en conformité avec les principes de la constitution et les dispositions du CCL.

La refonte du CATU, en cours depuis 2016, n'a pas encore fait l'objet d'un consensus pour sa validation, ce qui risque de retarder par conséquent son adoption. La dernière version du nouveau CATU qui date d'avril 2022, constitue une avancée par rapport aux versions précédentes car elle consacre le principe de démocratie participative et de libre administration mais elle comporte encore quelques lacunes notamment en ce qui concerne les modalités de révisions et d'approbations des PAU. Ces approbations nécessitent des procédures préliminaires qui doivent être également approuvés par des textes réglementaires à l'instar des changements des vocations des terres agricoles ou la réduction des servitudes relatives au DPH<sup>12</sup>. Ces procédures sont jugées par la fédération des communes tunisiennes

---

<sup>11</sup>Chapitre III, Articles 113 - 125

<sup>12</sup> Dans le cas général d'élaboration ou de révision d'un PAU, les communes n'ont pas à recourir à la promulgation de décrets spécifiques tant qu'elles respectent les servitudes réglementaires par rapport aux différents domaines

comme une forme de contrôle préalable sur l'action des communes, d'où la nécessité de trouver des formules qui respectent le principe du contrôle à posteriori et de libre administration. De plus, ces procédures sont lentes et complexes.

Cette situation risque de perdurer même après la refonte du CATU, et ce, pour plusieurs raisons. Ainsi, les délais nécessaires pour la préparation et la publication des textes d'application des deux codes, - aussi bien du futur CATU que ceux du CCL qui ne sont pas encore parus à ce jour – sont souvent longs<sup>13</sup>, d'où les contraintes juridiques et procédurales embarrassantes qui en découlent et qui affectent la bonne marche du travail au sein de l'administration publique et, également, au niveau des communes. De plus, l'ensemble de l'arsenal juridique relatif au développement du territoire (agricole, industriel, touristique, culturel, énergétique, etc.) fondé sur la centralisation administrative, doit être adapté à la décentralisation.

### *2.1.3 Le Décret gouvernemental n° 2020-926 : Un décret problématique et une source de conflits entre l'Etat et les représentants des collectivités locales*

La promulgation du Décret gouvernemental n° 2020-926 du 25 novembre 2020 avait pour but de fixer les procédures de coordination entre les administrations centrales, ses services extérieurs ainsi que les établissements publics, les entreprises publiques et les communes, en matière d'élaboration ou de révision des plans d'aménagement urbain et de leur approbation. Il devait débloquent la situation pour les PAU qui n'ont pu être promulgués par suite de la publication du CCL.

Ce décret a été une source de tension et de conflit entre la fédération des communes et le gouvernement car il a été considéré comme contradictoire avec le CCL pour certains de ses articles notamment les articles 4, 5 et 6.

En effet, l'article 4 stipule que les zones requérant l'élaboration ou la révision totale ou partielle du plan d'aménagement urbain sont délimitées par arrêté du Conseil municipal sur avis des concessionnaires publics, des services extérieurs du ministère chargé de l'urbanisme, des autres ministères<sup>14</sup> et des agences foncières ainsi que sur avis du Comité technique national de délimitation des regroupements résidentiels et de l'expansion urbaine sur les terres agricoles. Ainsi, la commune ne peut soumettre le PAU au conseil municipal avant d'avoir l'aval des parties citées dans l'alinéa 1 de l'article 4.

Cette restriction est confirmée dans l'article 5 qui stipule que la municipalité prépare le plan d'aménagement urbain conformément aux dispositions de la loi organique n° 2018-29 du 9

---

publics (Maritime, hydraulique, routier de l'Etat, etc...) et tant qu'elles ne font de l'extension urbaine parfois abusive au détriment des terres agricoles.

<sup>13</sup> Sur les 24 textes d'application du CATU, 22 ont été promulgués entre 1995 et 1999, les deux autres (la grille des équipements publics et le règlement général de la construction) ne sont pas parus à ce jour

<sup>14</sup> Il s'agit notamment des ministères chargés de la défense nationale, du ministère chargé de l'agriculture, du ministère chargé de l'environnement, du ministère chargé des domaines de l'Etat et des affaires foncières, des services centraux ou extérieurs de l'ensemble des ministères intéressés,

mai 2018 susvisée et soumet le projet du plan d'aménagement urbain aux établissements publics et aux entreprises publiques intéressés et aux services centraux ou extérieurs des autorités centrales, afin d'émettre leur avis écrits et motivé, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de sa réception. Le projet du plan modifié à la lumière des avis des services prévus aux deuxième et troisième alinéas du présent article, est soumis au Conseil municipal qui ordonne son affichage au siège de la municipalité.

Suite à l'enquête publique la commune est obligée selon les dispositions de l'article 6, de transmettre le projet du PAU aux services centraux ou extérieurs des autorités centrales concernées par les oppositions et les observations issues de l'enquête pour émettre leur avis. La municipalité doit tenir compte des avis émis par ces différents services avant de transmettre le projet du PAU modifié au ministère chargé de l'urbanisme pour examen et avis dans un mois à compter de la date de sa réception. Une fois les procédures sus-indiquées achevées, le projet du plan modifié conformément aux avis des services de l'Etat, est soumis, accompagné des observations et des oppositions issues de l'enquête publique, au Conseil municipal pour approbation et publication au Journal officiel des collectivités locales et sur le site électronique de la municipalité, et il est affiché à son siège.

Les dispositions de l'article 4, 5 et 6 renvoient aux modalités prévues par le CATU qui consacrent le principe de contrôle préalable sur les décisions des communes par les structures étatiques chargées de l'urbanisme alors que le texte du CCL parle plutôt de coopération.

Et afin de dépasser cette situation conflictuelle et ce flou juridique, la refonte du CATU et sa promulgation s'impose aujourd'hui. Ce nouveau code doit se référer exclusivement au CCL afin de consacrer la décentralisation effective de la planification urbaine et donner aux communes les moyens de la pratique de cette compétence propre.

## **2.2 Cadre institutionnel du champ de l'urbanisme**

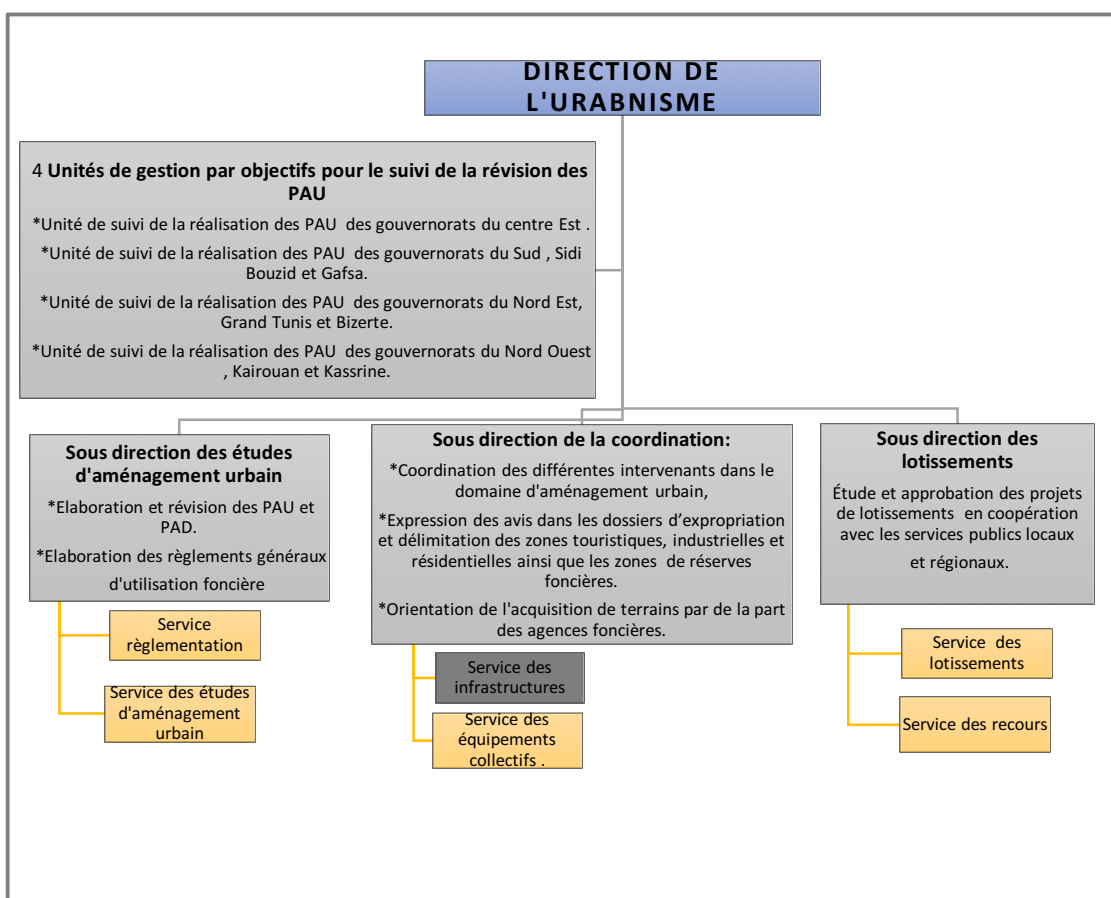
### *2.2.1 Cadre institutionnel en vigueur*

- ❖ Une place prépondérante de la Direction de l'Urbanisme dans la gestion de la planification urbaine

Le secteur de la planification urbaine est géré au niveau du ministère de l'Équipement et de l'Habitat par la Direction de l'Urbanisme. Selon son organigramme officiel, cette direction a fonctionné jusqu'en 2001 avec trois sous-directions et six services.

Au vu de l'augmentation du volume de travail d'assistance technique aux communes et de suivi des PAU, la D.U a été consolidée à partir de 2006 par la création de quatre (4) unités de gestion par objectifs (UGO) pour le suivi du programme d'actualisation des PAU (2004-2009). Par conséquent, la D.U fonctionne aujourd'hui administrativement par une structure centrale telle que prévue par le décret de 88 et quatre UGO avec rang et prérogatives de direction centrale mais provisoire. La mission de ces UGO est d'assister les services des DREH et, par la même, les communes, dans le suivi des études d'élaboration et de révision des PAU.

Fig. 1 : Organigramme appliqué de la D.U



Source : CILG-VNG, 2021

Au niveau des DREH, la mission de l'urbanisme est attribuée au « Service de l'Aménagement Urbain et du Territoire –S.A.U.T- », lequel relève de la Sous-direction des bâtiments civils, de l'habitat, de l'aménagement urbain et du territoire.

En ce qui concerne les missions et fonctions de la D.U., la moitié des tâches est assurée soit totalement soit partiellement, l'autre moitié n'est pas assurée en raison de l'obsolescence des tâches ou leur transfert à l'échelle régionale. En effet, l'ampleur des tâches de la D.U. et la gestion des dossiers est en inadéquation avec les moyens humains et budgétaires de cette structure. Cette direction a vu son volume de travail augmenter considérablement, dépassant les limites de ses possibilités d'intervention étant donné qu'elle est sollicitée par les S.A.U.T et les CL. Certaines missions sont déléguées à des structures sous la tutelle du MEH comme l'ARRU ou l'OTC.

En somme, l'essentiel des missions et tâches de la D.U sont beaucoup plus à caractère opérationnel et d'exécution et s'articulent essentiellement autour des PAU alors les volets conceptuels et de monitoring sont quasiment absent.

**Tableau 4. Missions, fonctions et tâches de la D.U. prévues par les textes de création<sup>15</sup>**

Fonction	Tâches principales	Responsable chargé de l'exécution	Appréciation/ Commentaire
1. Elaborer et mettre à jour des documents d'aménagement urbains	1.1. Suivre l'élaboration du PAU, le règlement d'urbanisme et le rapport de présentation	Direction de l'urbanisme	Prévue par le décret- <b>Assurée</b> partiellement en référence au CATU en cours de révision.
	1.2 Etablir des règles générales d'utilisation du sol dans les zones d'études des PAU.		
	1.3. Elaborer et mettre à jour les plans d'aménagement urbain, les plans d'aménagement de détail tels que définis par le code de l'urbanisme.	Sous-direction des études d'aménagement urbain	Prévue par le décret- <b>Non assurée.</b> Tâche obsolète, à la charge des communes et des S.A.U
	1.4. Coordonner l'action des intervenants en aménagement urbain ayant un impact sur l'utilisation de l'espace urbain ou sur son environnement		Prévue par le décret- <b>Non assurée.</b> Tâche transférée à d'autres structures + les communes
	1.5. Donner son avis sur les dossiers d'expropriation, la délimitation des périmètres communaux, la délimitation des zones touristiques, industrielles et d'habitation et des zones constituant des réserves foncières.	Sous-direction de la coordination	Prévue par le décret- <b>Non assurée.</b> A la charge de la D.G. des affaires foncières juridiques et du contentieux
	1.6. Orienter l'acquisition des terrains par les agences foncières.		Prévue par le décret- <b>Non assurée.</b>
	3.2. Instruire les recours en la matière		Prévue par le décret- <b>Non assurée.</b> A la charge de la D.G. des Aff. juridiques

Source : CILG-VNG, 2021

Cette situation de monopole par l'Etat du secteur de la planification urbaine s'explique par la centralisation du pouvoir et la faiblesse structurelle des communes. Le nouveau contexte réglementaire et politique issu de la décentralisation impose un réaménagement

<sup>15</sup>Décret n° 1988-1413 du 22 juillet 1988, portant organisation du ministère de l'équipement et de l'habitat



institutionnel par la révision des tâches de cette direction et la réorganisation de ses structures afin de se conformer aux impératifs de la décentralisation de la planification urbaine tel que prévue par le CCL.

En ce qui concerne ses relations avec les services régionaux, elles sont considérées comme hiérarchique, sans apport logistique ni apport technique. Ainsi, la D.U. reçoit des demandes spécifiques (demande de changement de vocation, pétitions, ...) et pour y répondre, elle doit se référer à un avis régional. Et vu la centralisation de tout le processus d'élaboration du PAU, et contrairement à ce que laisse supposer le CATU<sup>16</sup>, tout passe par la D.U. du début jusqu'à la parution du décret d'approbation. Ainsi, la DREH doit avoir l'aval de la D.U. pour valider des phases d'étude de dossier. Pour ce faire, elle transmet et siège sur les dossiers de PAU à la D.U. Ces relations sont parfois de concertation, lors du démarrage des études et parfois directive ou instructive, aux phases finales des études.

❖ Les services d'aménagement des DREH

Selon l'étude précitée de la stratégie de renforcement institutionnel et de repositionnement de la D.U., les fonctions et tâches des S.A.U.T sont bien assurées notamment lorsqu'il s'agit d'élaboration ou révision de documents d'urbanisme ; mais elles sont peu ou non assurées lorsqu'il s'agit d'actions de coordination, de programmation et d'évaluation des projets de développement urbain au niveau local. En effet, le rôle des S.A.U.T est déterminant en matière d'aménagement urbain, mais demeure limité en raison de la faible coopération et réticence des autres acteurs urbains (communes, concessionnaires, ...), ce qui a influencé négativement sur les délais et la qualité des études.

Généralement, les C.L délèguent aux S.A.U.T tout le volet technique des PAU, bien que ces derniers n'aient pas tout à fait le pouvoir décisionnel mais plutôt un rôle consultatif tout court. En effet, les S.A.U.T jouent le rôle de catalyseur pour initier, programmer et faire avancer les études d'urbanisme, alors que leurs capacités d'intervention ne sont pas en adéquation avec le peu de moyens dont ils disposent en personnel et en moyens logistiques. Ceci est perceptible au niveau du volume de travail et surtout du suivi des études de PAU dont les S.A.U. ont la charge (18 PAU à suivre par chaque S.A.U. en moyenne).

En ce qui concerne les relations des S.A.U. avec les services municipaux, elles sont soit d'encadrement, soit de coopération et d'accompagnement, soit, dans certains cas, d'arbitrage. Encadrement quand les CL ont besoin du savoir-faire technique et réglementaire des S.A.U.T ; Coopération quand les S.A.U.T demandent des données locales et informations urbaines aux CL, ce qui génère une relation d'entraide et de collaboration et enfin d'arbitrage, quand les CL font appel aux S.A.U.T pour arbitrer des différends, voire même des conflits entre communes limitrophes, ou CL-citoyen, ou encore entre citoyens voisins ; arbitrage aussi, mais à un degré moindre, quand il y a une éventuelle contradiction entre deux documents d'urbanisme entre : PAU de communes limitrophes ; PAU et PAD ; PAU et lotissement.

---

<sup>16</sup>Article 16 du CATU

En somme, les relations des S.A.U. avec les CL sont par conséquent *satisfaisantes*, quand les CL respectent et appliquent la réglementation en vigueur en matière d'urbanisme ; c'est le cas des grandes communes dotées de cadres techniques qualifiés et expérimentés ; *Peu satisfaisantes*, quand les CL entravent l'application des règlements d'urbanisme soit par méconnaissance de la loi soit par mauvaise interprétation de la réglementation. Dans ce cas, les S.A.U.T peinent pour convaincre leurs vis-à-vis dans les communes à adopter une position logique, rationnelle et adéquate (cas de communes de taille moyenne et petite, peu dotées et/ou sans cadres techniques spécialisés et qualifiés). Elles sont *Conflictuelles*, quand les deux acteurs concernés ne s'accordent pas sur le traitement adéquat d'une problématique urbaine (non-respect des COS et CUF réglementaires, etc.). Ceci est d'autant plus vrai que la DREH n'a plus le droit de véto au sein des commissions techniques d'autorisation à bâtir et de lotissements ; ses avis sont devenus beaucoup plus consultatifs que décisionnels. Par conséquent, les CL n'hésitent pas à passer outre mesure et prendre parfois des décisions erronées et/ou non réglementaires.

### *2.2.2 Le repositionnement institutionnel en phase transitoire*

Avec la nouvelle distribution des rôles entre le local et le central, les autorités locales sont aujourd'hui indépendantes vis à vis de l'administration centrale et sont considérées comme les principaux acteurs en matière d'urbanisme.

#### *❖ Les enjeux du repositionnement institutionnels*

la D.U est confrontée à des enjeux majeurs desquels dépend la réussite de tout le processus de décentralisation et de repositionnement. L'enjeu institutionnel est désormais de taille en raison des difficultés d'opérationnaliser la redistribution des rôles et de créer à cet effet les mécanismes adéquats pour faciliter :

- La collaboration de la D.U avec les C.L. selon les besoins et à nuancer selon les trois types d'autorités locales telles que définies dans le CCL : local, régional et district.
- La participation effective de la société civile au processus décentralisé de la planification urbaine,
- Et surtout la mise en place d'études stratégiques - prospectives, l'établissement de rapports de coopération avec les bailleurs de fonds et l'harmonisation des interventions des différents acteurs urbains sur le sol urbain ;

Ce « changement institutionnel » pose aussi le problème de son acceptation par les fonctionnaires de l'Etat, aussi bien centraux que régionaux avec ce que ça implique comme changements de mentalités, de comportements, de méthodes de travail et de redéploiement vers le local. Or, selon l'étude de repositionnement de la D.U, les avis des cadres sont partagés quant à ce transfert, argumentant ce refus par l'incapacité des C.L à assumer cette responsabilité ; mais quant au changement du lieu de travail et d'aller travailler dans les communes, le refus est presque général.

Cette « résistance au changement » est à prendre en considération et à solutionner par des mesures appropriées, motivations et encouragements, pour ne pas bloquer tout le processus de décentralisation.

#### ❖ Modalités d'exercice des prérogatives en phase transitoire

Suite à la parution du CCL, il n'y a pas eu de grand changement dans les modalités d'exercice des prérogatives de la D.U puisque la décentralisation n'a pas eu lieu réellement. Les services régionaux assurent encore la tâche d'assistance aux collectivités locales qui ne se sont pas encore prises en charge et n'assument pas leurs indépendances.

Les relations de la D.U. avec les collectivités locales n'ont pas changé. Elles se font en coordination avec les DREH et les rencontres en la présence des représentants locaux et/ou régionaux, présidents de communes, élus municipaux ou représentants de l'administration municipale comme les secrétaires généraux ou les techniciens.

En ce qui concerne les S.A.U.T, ils ont tendance à se désengager progressivement de l'accompagnement et du suivi des études des PAU des communes. Durant cette période transitoire, et conformément à la circulaire ministérielle de septembre 2019<sup>17</sup>, les S.A.U.T se chargent de finaliser les PAU en dernière phase d'approbation. Pour le reste des PAU en cours, le Décret gouvernemental n° 2020-926 du 25 novembre 2020 a résolu le problème et plusieurs communes ont pu finaliser leurs PAU. L'article 8 de ce décret donne à toute commune dont le conseil municipal a approuvé, avant la publication de ce décret gouvernemental, le projet du PAU conformément aux dispositions du CATU, la possibilité de le publier par arrêté d'approbation au JORT des collectivités locales et sur le site électronique de la commune, et de l'afficher à son siège. La même procédure est accordée, selon l'article 9, à toute commune ayant entamé, l'élaboration ou la révision de son PAU conformément aux dispositions du CATU. Ces communes peuvent poursuivre les procédures d'approbation conformément aux dispositions du décret gouvernemental 926 depuis le stade atteint.

#### *2.2.3 Repositionnement de la D.U. et compétences des collectivités locales*

La planification urbaine étant désormais décentralisée, la D.U doit redéfinir son rôle et ses prérogatives en matière d'urbanisme en focalisant ses actions et fonctions principalement sur les missions stratégiques de l'Etat et en soutenant les C.L pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs nouvelles prérogatives dont l'élaboration des plans d'urbanisme. Le recours à des Agences d'aménagement urbain est également recommandé pour assister et accompagner les CL.

---

<sup>17</sup> Circulaire n°8011 en date du 18 septembre 2019 proposant de finaliser 77 PAU qui ont dépassé la phase d'affichage public, soit 50% des PAU en cours de révision, et de les approuver par des décrets gouvernementaux conformément au CATU en vigueur, après approbation en 2ème lecture par les conseils municipaux élus.

## ❖ Repositionnement de la D.U. et ses nouvelles prérogatives

L'étude sur le repositionnement de la D.U. propose de décharger cette direction de toutes les missions opérationnelles au profit des missions conceptuelles et stratégiques. La DU sera ainsi allégée. Selon le nouvel organigramme proposé, la DU sera érigé en « Direction générale de l'urbanisme et de la politique de la ville ».

Au niveau régional, la DGUPV sera représentée par une entité administrative renforcée sous forme de Sous-Direction - s/direction de l'aménagement urbain- au lieu d'un simple service actuellement. Elle sera dotée de plus de moyens et de cadres spécialisés. Cette s/direction comportera trois (3) services, à savoir :

- service de l'assistance aux collectivités locales et suivi des plans d'urbanisme
- service de gestion urbaine et suivi de grands projets urbains
- service de la formation et banque de données.

Ceci, en plus du rôle des agences d'aménagement et d'urbanisme qui seront créées au niveau régional ultérieurement.

Cependant, la DGUPV devrait continuer à assurer sa mission d'assistance technique aux C.L du moins à court terme voire à moyen terme jusqu'à l'opérationnalisation effective de la décentralisation.

Dans ce contexte, les missions de la DGUPV devraient englobées, en plus des missions stratégiques déjà prédéfinies, des missions d'assistance technique ciblées notamment au profit des services régionaux et indirectement des communes.

Le scénario retenue par l'étude de repositionnement de la D.U. comporte en plus des unités opérationnelles pour le suivi des documents d'urbanisme, la préparation de la cartographie des villes et le suivi des grands projets urbains. L'organigramme qui en découle comportera 5 directions distinctes.

Les missions et les tâches de chacune d'entre elles s'articulent autour des axes suivants :

- **Axe stratégique**, soit les directions une et deux :
  1. Direction de la stratégie et de l'observation urbaine
  2. Direction de la Planification
- **Axe opérationnel** soit les directions trois et quatre
  3. Direction de la Coordination et du développement urbain
  4. Direction des grands projets urbains
- **Axe juridique**, soit la direction cinq
  5. Direction de la Législation, de la formation et de la documentation.

Chaque direction comporte en moyenne deux (2) sous-directions et quatre (4) services soit au total 11 sous-directions et 19 services :

**Tableau 5 Répartition des entités de la DGUPV**

	<b>Directions</b>	<b>Sous directions</b>	<b>Services</b>
1	<b>D. de la stratégie et de l'observation urbaine</b>	S/D Politique de la ville	S. du suivi et de l'évaluation
			S. de la communication et de la sensibilisation
		S/D des études thématiques et de la résilience urbaine	S. des études thématiques et prospectives
			S. de la résilience et des normes de planification urbaine
S/D de l'évolution et l'observation urbaine	S. de collecte des données urbaines et de l'observatoire		
2	<b>D. de la Planification et de la cartographie</b>	S/D de la planification et de la programmation	S. de la planification et du pilotage de la performance
			S. de la programmation
		S/D de la cartographie	S. de la cartographie et de la géodésie
3	<b>D. de la Coordination et du développement urbain</b>	S/D du suivi des documents d'urbanisme	S. du suivi des études de planification urbaine
			S. l'arbitrage et de la coordination avec les services régionaux et les agences urbaines
		S/D de la promotion et de l'assistance	S. de la promotion et du marketing territorial
			S. du suivi des dossiers fonciers
4	<b>D. des grands projets urbains</b> -	S/D des projets urbains structurants	S. de suivi des grands projets urbains
			S. de suivi des projets des petites et moyennes communes
		S/D des projets de mise en valeur du tissu existant	S. de mise en valeur du tissu existant et des friches urbaines
5	<b>D. de la Législation, de la formation et de la documentation</b>	S/D de l'évaluation et la mise à jour de la législation et des normes urbaines	S. de la mise à jour de la législation urbaine
			S. des guides pratiques
		S/D de la formation et du renforcement des capacités	S. de la formation et du renforcement des capacités
			S. de la coopération avec l'université et les centres de recherche

Source : CILG-VNG, 2021

Les nouvelles prérogatives de la DU en matière d'urbanisme se limitent à la réalisation du « schéma de conservation et de valorisation » (SCV) en référence à l'article 117 du CCL qui stipule que « l'aménagement des espaces dont l'importance environnementale ou culturelle ou dont la caractère sensible nécessite une protection spéciale relève de la compétence de l'autorité centrale ... ». Ce schéma est considéré comme un document de planification urbaine opposable aux tiers selon l'article 84 du projet de CADTU.

Le SCV fixe les règlements et servitudes d'utilisation du sol et comprend les zones présentant une importance particulière du point de vue patrimonial, culturel, naturel ou environnemental et situées à l'intérieur des zones couvertes, par un plan d'aménagement et de développement urbain ou en dehors de ces zones, et qui ne sont pas soumises à des règlements ou un régime juridique spécial. Ce type de schéma est préparé en tenant compte des principes de démocratie participative. Il doit être en cohérence avec les différents documents d'aménagement et de développement du territoire.

Le SCV fait partie des compétences propres de l'Etat. Il est préparé par le ministère chargé de l'urbanisme sur son initiative ou sur proposition de la commune, en collaboration avec elle et en coordination avec les ministères chargés du patrimoine, de l'environnement et de l'agriculture. Ce schéma remplace le PADU et le PAD. Son approbation ainsi que son programme d'intervention se font par arrêtés du ministre chargé de l'urbanisme après approbation du conseil municipal.

Enfin, lors de la réalisation des différents plans et schémas par les CL, l'autorité centrale ou son représentant dans la région notifie par écrit aux collectivités locales les irrégularités relatives à la violation de la législation nationale qui concerne l'espace territorial ; le non-respect des servitudes d'utilité publique ; la non-synchronisation des actes avec les plans d'aménagement des collectivités locales voisines et l'atteinte à des projets ayant un caractère public (article 121 du CCL).

#### ❖ Les compétences des collectivités locales en matière d'urbanisme

Le projet du nouveau CADTU fait des PADU une compétence propre des communes en application de l'article 239 du CCL « Le conseil municipal prépare les plans d'urbanisme en adoptant les procédés de la démocratie participative ».

En ce qui concerne les SDA des agglomération, aucune disposition n'a été prévue par le CCL à propos de cet instrument. Par contre, le projet de CADTU a remplacé ce type de schéma par un nouveau instrument appelé « Schéma de cohérence » d'une ou de plusieurs communes.

Il s'agit d'un document de planification urbaine qui doit garantir la coordination entre les plans et programmes urbains des communes. Il précise les lieux d'implantation des activités économiques et des grands équipements et d'infrastructures communes et surtout les lieux d'implantation des cimetières ; la gestion commune des déchets et leurs valorisations. Il garantit d'une part l'équilibre entre espace agricole et urbain en veillant sur la rationalisation des extensions des agglomérations urbaines et la protection des terres agricoles et d'autre part, l'interconnexion des réseaux routiers structurés et la facilité des déplacements et du transport urbain durable pour tous sans discrimination. De plus, il doit veiller à la cohérence des façades au niveau densification, alignement, fonctions et aspect esthétique. Il est tenue à fixer les limites du domaine public et des différents réseaux principaux et de leurs équipements, et enfin, la protection de l'environnement naturel et les zones sensibles.

Le Schéma de cohérence entre les communes fait partie des compétences propre des communes. Sa réalisation peut être confié soit à l'Agence communale d'Aménagement, de

Développement Territorial et d'urbanisme, ou à l'UGO créée par la commune (selon les dispositions de l'article 8 du projet de CADTU). Elle peut également solliciter le service territorialement compétents du ministère chargé de l'urbanisme pour la réalisation de ce schéma conformément à une convention conclue avec lui à cet effet.

Le schéma de cohérence entre les communes est promulgué par arrêté commun entre les présidents des municipalités concernées qui doit être affiché à leurs sièges et publié au Journal officiel des collectivités locales et sur leurs sites Internet. Les PADU des communes et les PAD doivent tenir compte des orientations des schémas de cohérences.

En ce qui concerne le schéma de cohérence d'une seule commune, et en plus des missions déjà cité pour le schéma de cohérence entre les communes, ses objectifs consistent à : définir les groupements résidentielles devant faire l'objet de documents d'urbanisme ; fixer les axes et centres urbains à soutenir, à développer ou à créer, dans le cadre d'une vision intégrée et durable de l'espace communal (article 58 du projet de CADTU).

En ce qui concerne le calendrier de mise en œuvre de la décentralisation de l'urbanisme, et vu la faiblesse structurelle de la majorité des communes, la réussite de ce processus ne peut se faire que moyennant une assistance des structures déconcentrées du ministère chargé de l'urbanisme. En conséquence, la décentralisation ne peut être que progressive à court et moyen termes en référence au CCL qui prévoit d'adopter la progressivité dans la mise place de la décentralisation pour des raisons d'efficacité et d'efficience<sup>18</sup>. A long terme, elle pourra être totale par suite de la mise en place par les collectivités locales des Agences d'Aménagement, de Développement Territorial et d'urbanisme.

Même si cette démarche risque de retarder l'application de la décentralisation, elle s'avère réaliste vu les difficultés pour les communes à mobiliser, dans un avenir proche, les ressources nécessaires (humaines et financières) pour la prise en charge totale de la réalisation des PADU et des schémas de cohérence.

**Pour conclure**, et au vu de l'option prise au niveau du CCL de décentraliser l'urbanisme, le MEH doit accélérer le processus de finalisation du nouveau CADTU et résoudre les questions qui sont restées en suspens en impliquant d'avantage les acteurs concernés. La version finale de ce code doit tenir compte de l'ensemble des dispositions du CCL qui prônent la décentralisation et notamment celles qui consacrent le principe de libre administration, de démocratie participative et de contrôle à postériori.

Au niveau institutionnel, le rôle de la DU devrait évoluer vers un acteur, non pas unique mais fédérateur associant avec lui les C.L et tous les acteurs locaux. C'est à lui qu'incombe la mission de faire face aux défis actuels et futures de la planification en Tunisie et de les relever et notamment la nécessité de transférer les compétences opérationnelles de l'urbanisme de la DU aux C.L, peu dotées en moyens humains et peu expérimentées. Il s'agit aussi d'adapter les outils et les procédures de la planification urbaine pour affronter des problématiques urbaines

---

<sup>18</sup> Article 66 du CCL

complexes et garantir un développement urbain durable et une résilience urbaine et une qualité de vie meilleure dans nos villes.

L'évolution de la DU en direction générale – la DGUPV- s'insère dans ce contexte d'ouverture de l'administration centrale sur le pouvoir local et la mise en œuvre progressive du processus de décentralisation. Son organisation en cinq directions fonctionnelles, pour pouvoir couvrir toutes les nouvelles missions qui lui incombent, s'insère aussi dans cette stratégie de renforcement institutionnel et de repositionnement de la DU.

Au niveau régional, et en attendant la création de nouvelles agences urbaines régionales, elle sera représentée par des entités renforcées, soit une sous-direction au sein de chaque direction régionale au lieu d'un simple service actuellement. Des adaptations de cette organisation sont à prévoir en fonction de la mise en œuvre du processus, l'évolution du secteur de l'urbanisme et des besoins de l'application du plan d'actions et de la feuille de route proposés.

## **II. LES REFORMES NECESSAIRES A L'OPERATIONNALISATION DE LA DECENTRALISATION DANS LES DOMAINES DE LA GESTION URBAINE**

### **1. Révision des textes régissant le Domaine public maritime (DPM)**

Le DPM est une composante du littoral. Selon la loi n° 95-72 du 24 juillet 1995 portant création de l'APAL, le littoral est défini comme étant la zone de contact qui concrétise la relation écologique, naturelle et biologique entre la terre et la mer et leur interaction directe et indirecte. Il comprend, d'une part, les composantes naturelles du domaine public maritime et, d'autre part, des « zones intérieures dans des limites variables selon le degré d'interaction climatique, naturelle et humaine entre elles et la mer, tels que les forêts littorales, les estuaires, les caps marins et les zones humides littorales ».

#### **1.1 Cadre juridique en vigueur de la gestion et de l'aménagement du littoral (y compris le DPM)**

L'analyse du cadre juridique en vigueur pour la gestion et l'aménagement du littoral devrait permettre, dans un premier temps, de décrire la situation actuelle qui caractérise le cadre juridique de cette gestion, ce qui permettra, dans un deuxième temps, de faire ressortir les cohérences et les incohérences avec les dispositions du CCL pour définir en fonction de cela les orientations des réformes proposées. Ces réformes concernent des textes juridiques ou réglementaires, mais également d'autres aspects inhérents au renforcement des ressources humaines des communes et la mise en place de programmes de formation au profit de leurs personnels.

##### *1.1.1 Le dispositif réglementaire relatives au DPM en matière de gestion et d'aménagement du littoral*

La gestion du DPM est réglementée par la loi n° 95-72 du 24 juillet 1995, portant création d'une agence de protection et d'aménagement du littoral, de la loi n° 95-73 du 24 juillet 1995, relative au domaine public maritime et du Décret n° 2014-1847 du 20 mai 2014 relatif à l'occupation temporaire du domaine public maritime.



❖ Dispositions de la loi n° 95-72 du 24 juillet 1995, portant création de l'APAL

En ce qui concerne la gestion du DPM, la loi n° 95-72 du 24 juillet 1995, confie cette mission exclusivement à l'APAL qui la considère comme l'unique organisme responsable de ce Domaine public. En effet, l'article 3 de cette loi accorde à l'APAL la mission d'exécuter la politique de l'Etat dans le domaine de la protection du littoral en général et du domaine public maritime en particulier.

A cette fin, elle est notamment chargée de :

- La gestion des espaces littoraux et le suivi des opérations d'aménagement et de veiller à leur conformité avec les règles et les normes fixées par les lois et règlements en vigueur relatifs à l'aménagement de ces espaces, leur utilisation et leur occupation.
- La régularisation et l'apurement des situations foncières existantes à la date de publication de la présente loi et contraires aux lois et règlements relatifs au littoral et au domaine public maritime en particulier et ce conformément à la législation en vigueur et tout en respectant le principe du caractère non saisissable, non susceptible d'hypothèque, inaliénable et imprescriptible du domaine public maritime ;
- L'élaboration des études relatives à la protection du littoral et à la mise en valeur des zones naturelles et entreprendre toutes les recherches, études et expertises à cette fin ;
- L'observation de l'évolution des écosystèmes littoraux à travers la mise en place et l'exploitation de systèmes informatiques spécialisés.

De plus, et selon l'article 4 de cette même loi, l'Agence est chargée de la protection du littoral contre les empiètements occasionnés notamment par les constructions et implantations contraires aux lois et règlements en vigueur. Les nouvelles implantations et les projets d'aménagement et d'équipement sont obligatoirement soumis à l'approbation préalable de l'Agence.

Et étant donné que la gestion et l'aménagement du littoral situé dans le territoire de la commune devient une compétence partagée entre la collectivité locale et les services de l'Etat selon l'article 243 du CCL, les dispositions des articles 3 et 4 de la loi n° 95-72 du 24 juillet 1995 doivent être amendés afin de les harmoniser avec le CCL.

Selon le même article 4, le contrôle du DPM est assuré par plusieurs corps : en plus des officiers de la police judiciaire et des agents de l'Administration qui sont habilités par des lois spéciales, les infractions aux lois et règlements relatifs au littoral et au domaine public maritime sont constatées dans des procès-verbaux rédigés par des agents et des experts-contrôleurs assermentés et habilités à cette fin par le Ministère chargé de l'Environnement parmi les agents classés dans une catégorie équivalente au moins à la catégorie "A" visée dans la loi n°83-112 du 12 Décembre 1983 portant statut général des personnels de l'Etat des collectivités publiques locales et des établissements publics administratifs.

Ces agents et experts-contrôleurs exercent les fonctions de police judiciaire conformément aux dispositions du Code des Procédures Pénales.

On note ici l'absence de la commune dans l'opération de contrôle du DPM ce qui impose la révision de cet article dans le but d'impliquer la commune dans cette opération.

❖ Les dispositions de la loi n° 95-73 du 24 juillet 1995, relative au DPM

La loi n° 95-73 du 24 juillet 1995, relative au domaine public maritime telle qu'elle a été modifiée par la loi n° 2005-33 du 4 avril 2005 limite la possibilité d'accorder l'occupation temporaire du DPM au Ministre chargé de l'environnement sur proposition de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral et n'implique pas les communes dans cette opération, ce qui met cette loi en contradiction avec les dispositions de l'article 243 du CCL, d'où la nécessité de sa révision.

Ainsi, le premier paragraphe de l'article 23 stipule que « Toute occupation temporaire du domaine public maritime ne peut être accordée qu'à titre précaire et révocable sans réparation ni indemnité. Cette occupation ne peut avoir lieu que sur autorisation du Ministre chargé de l'environnement et sur proposition de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral.

Le premier paragraphe de l'article 27 confie au ministère chargé de l'équipement, la mission d'entreprendre par lui-même, « ou fait entreprendre sous son contrôle, les travaux de protection, d'entretien et d'aménagement programmés et ce en collaboration avec le Ministère chargé de l'Environnement, ou avec les personnes physiques ou morales autorisées à utiliser le domaine public maritime, ou avec ceux qui ont réalisé conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, des ouvrages avant la promulgation de la présente loi ».

Le contrôle du DPM est assuré, selon l'article 31, par les officiers de la police judiciaire énumérés aux alinéas 1,2,3 et 4 de l'article 10 du code des procédures pénales. Ces derniers sont chargés de rechercher et de constater toutes les infractions aux dispositions de la présente loi, d'en dresser procès-verbaux qu'ils transmettent au ministère public, et aux ministères chargés des domaines de l'Etat, de l'équipement et de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

« Sont également chargés, de rechercher et de constater, chacun en ce qui le concerne, les infractions aux dispositions de la présente loi, d'en dresser procès-verbaux qu'ils transmettent aux autorités citées à l'alinéa ci-dessus, les agents ci-après énumérés :

- Les agents techniques assermentés dûment habilités à cet effet et relevant du ministère de l'Equipement et de l'Habitat ;
- les agents assermentés dûment habilités à cet effet et relevant du ministère chargé de l'Environnement ;
- les agents assermentés dûment habilités à cet effet et relevant du ministère chargé des Domaines de l'Etat et des affaires Foncières ;

- les agents de la santé publique assermentés dûment habilités à cet effet et relevant du ministère de la Santé Publique ;
- les experts-contrôleurs relevant de l'Agence Nationale de la Protection de l'Environnement assermentés et dûment habilités à cet effet ;
- Les agents chargés du contrôle des règlements municipaux.

L'article 31 nécessite d'être mis à jour pour deux raisons : Premièrement, le corps des agents chargés du contrôle des règlements municipaux cités dans la dernière ligne de cet article (appelés agents de règlementations municipales) a été dissout en 2012 et intégré dans le corps de la police municipale au sein du ministère de l'intérieur. Deuxièmement, les communes doivent être impliquées dans l'opération de contrôle pour concrétiser son partage de cette compétence.

❖ Les dispositions du Décret n° 2014-1847 du 20 mai 2014, relatif à l'occupation temporaire du domaine public maritime

En ce qui concerne l'occupation temporaire du DPM, c'est le ministre chargé de l'environnement et du développement durable qui accorde cette autorisation par arrêté selon le décret 1847, sur proposition de l'APAL (article 2) et après avis de la commission consultative créée auprès de cette agence (article 10). Cette commission, présidée par le directeur général de l'APAL (ou son représentant), statue sur ces demandes. Elle est composée des représentants de la Présidence du gouvernement et des ministères chargés des affaires régionales et locales, de l'agriculture, de l'environnement et du développement durable, des domaines de l'Etat, du transport, de l'équipement, du tourisme, de la culture et de la santé. Ses membres sont désignés par décision du ministre chargé du développement durable, sur proposition des ministres concernés.

L'APAL est responsable des travaux de délimitation de l'emprise des parties du domaine public maritime, objet de l'autorisation d'occupation temporaire et leur mise à la disposition de la personne autorisée et ce, en vertu d'un procès-verbal de réception, signé en présentiel par le représentant de l'agence et la personne autorisée. Cette délimitation des parties du domaine public maritime à occuper, est basée sur les plans d'occupation des plages (POP) qu'elle élabore et sur les choix d'aménagement préconisés par les études dont elle dispose. Les POP sont élaborés et révisés par l'APAL, sur la base des études d'évaluation du milieu naturel des parties concernées du domaine public maritime et les modes de leur gestion en vue d'identifier les sites exploitables dans le cadre de l'occupation temporaire. Les POP sont approuvés par arrêté du ministre chargé de l'environnement et du développement durable, sur proposition de l'agence de protection et d'aménagement du littoral. La collectivité locale est impliquée dans cette opération par l'avis qu'elle émet dans un délai de deux mois (article 5) au même titre que le ministère chargé du tourisme.

En ce qui concerne les procédures d'autorisation de l'occupation temporaire (AOT) du domaine public maritime, les demandes doivent s'adresser à l'APAL, accompagnée notamment d'un plan de situation du projet avec indication des limites du domaine public maritime, un plan de détails de répartition des différents équipements à utiliser, une note

explicative de l'objet de l'occupation temporaire indiquant la ou les activités à exercer et les équipements à utiliser, une copie de l'autorisation d'exercice de l'activité, l'approbation, le cas échéant, de l'étude d'impact de l'activité à exercer sur l'environnement.

L'APAL procède par la suite à la délimitation de l'emprise des parties du domaine public maritime, objet de l'autorisation d'occupation temporaire et leur mise à la disposition de la personne autorisée en vertu d'un procès-verbal de réception, signé en présentiel par le représentant de l'agence et la personne autorisée. Le procès-verbal fait partie intégrante de l'autorisation (Article 12). Le retrait de l'autorisation d'occupation du DPM se fait en vertu d'un arrêté du ministre chargé de l'environnement et du développement durable.

L'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime est accordée, moyennant paiement d'une redevance annuelle à l'APAL.

- ❖ Les dispositions du code de la fiscalité tel que modifié par le Décret gouvernemental n° 2016-805 du 13 juin 2016, relatif à la fixation du tarif des taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir et relative à l'occupation du DPM

Les communes perçoivent des droits d'occupation dont les tarifs sont déterminés dans le code de la fiscalité locale promulgué par la loi n° 97-11 du 3 février 1997, tel que modifié ou complété par les textes subséquents et notamment la loi n° 2015-53 du 25 décembre 2015, portant loi de finances pour l'année 2016 (et notamment son article 92). Le Décret gouvernemental n° 2016-805 a modifié les tarifs des taxes visées dans le chapitre VIII du code de la fiscalité locale et relative à l'occupation du DPM. En effet, ce décret a prévu des tarifs basiques, la collectivité concernée peut fixer par arrêté les tarifs qu'elle juge utile. Ces droits d'occupations concernent les parasols et similaires, les espaces exploités comme buvettes ou pour la baignade et les bateaux et similaires.

- ❖ Décret n° 2014-1405 du 23 avril 2014, modifiant le décret n° 89-457 du 24 mars 1989, portant délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs.

Selon ce décret les gouverneurs sont responsables de la prise des décisions de démolition des constructions et installations édifiées d'une façon illégale sur le domaine public maritime et leur exécution.

### *1.1.2 Les dispositions du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en matière de gestion et d'aménagement du littoral*

Le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué par la loi n° 94-128 du 28 novembre 1994 tel qu'il a été modifié et complété par les textes subséquents notamment la loi n° 2003-78 du 29 décembre 2003, a prévu dans son chapitre IV intitulé « Des règlements relatifs au littoral et aux voiries structurantes » et notamment dans les articles 25, 25(bis) et 25 (ter) plusieurs dispositions qui touchent au DPM et ses servitudes.

Ainsi, les dispositions de l'article 25 (Modifié par la loi n° 2003-78 du 29 décembre 2003) du CATU stipulent qu'il est interdit de construire dans les zones non couvertes par un plan

d'aménagement urbain approuvé, et ce, à une distance inférieure à cent mètres à partir des limites du domaine public maritime et des limites de quelques composantes du domaine public hydraulique en l'occurrence les lacs, les sebkhas qui ne sont pas en communication naturelle et en surface avec la mer, les canaux de navigation, les cours d'eau et les retenues établies sur les cours d'eau, nonobstant les règlements spéciaux pouvant être édictés pour certaines zones en raison de leurs caractéristiques naturelles, architecturales, esthétiques, sécuritaires ou archéologiques.

Cette distance peut faire l'objet d'une extension dans les zones menacées d'érosion maritime ou d'inondation et chaque fois que la protection du littoral ou celle du domaine public hydraulique l'exige, et ce, par décret sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du ministre chargé de l'intérieur, du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé de l'agriculture.

Cependant, dans les zones couvertes par un plan d'aménagement approuvé, il est interdit de construire à une distance fixée en fonction des particularités de chaque zone sans qu'elle soit, en aucun cas, inférieure à vingt-cinq mètres à partir des limites du domaine public maritime et des limites des composantes du domaine public hydraulique prévues à l'alinéa premier de l'article 25.

Toutefois, au cas où il est nécessaire d'harmoniser le tissu urbain situé sur front de mer, cette distance peut être réduite par décret sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé de l'environnement, sans que la réduction de cette distance ne porte atteinte, en aucun cas, au droit de passage prévu par l'alinéa premier de l'article 17 de la loi n° 95-73 du 24 juillet 1995 relative au domaine public maritime.

Cette distance peut également être réduite par rapport aux lacs et sebkhas dont les bords sont aménagés ainsi que par rapport aux petits cours d'eau traversant les zones urbaines, et ce, par décret sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du ministre chargé de l'intérieur et le ministre chargé de l'agriculture sans que cette réduction ne porte atteinte, en aucun cas, au droit de servitude du franc bord prévu à l'article 40 du code des eaux promulgué par la loi n°75-16 du 31 mars 1975.

L'article 25 (nouveau) du CATU n'a pas impliqué les communes dans cette opération de révision des limites du DPM, ce qui nécessite sa révision afin de se conformer aux dispositions de l'article 243 du CCL.

L'article 25 (bis) (Ajouté par la loi n° 2003-78 du 29 décembre 2003) interdit de réaliser tous travaux visant à consolider ou à renforcer les constructions édifiées avant l'entrée en vigueur du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et situées à l'intérieur des zones soumises à une servitude d'alignement. Toutefois, les travaux d'entretien et de réparation de ces constructions peuvent être réalisés sur autorisation du ministre chargé de l'urbanisme et à condition de ne pas augmenter leur volume ou de changer leur vocation.

Enfin, l'article 25 (ter) (Ajouté par la loi n° 2003-78 du 29 décembre 2003) rappelle que les distances de servitude prévues par l'article 25 (nouveau) du présent code ne s'appliquent pas aux équipements publics et aux entreprises économiques dont l'activité exige la proximité du rivage de la mer ou la proximité des composantes du domaine public hydraulique énumérées à l'alinéa premier du même article, auquel cas leur implantation est soumise à une autorisation du ministre chargé de l'urbanisme après avis du ministre chargé des domaines de l'Etat, du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé de l'agriculture. Sont dispensés de cette autorisation, tous les ouvrages nécessaires à la sécurité de la navigation maritime et aérienne, à la défense nationale ou à la sécurité publique.

## **1.2. Les amendements nécessaires aux textes juridiques afin de les harmoniser avec les nouvelles dispositions du CCL**

### *1.2.1 Exposé des motifs*

L'ensemble des textes régissant le DPM, sont parus avant la promulgation du code des collectivités locales et ne tenaient pas donc compte du processus de décentralisation engagé à partir de 2018, ni du partage des attributions qu'il a engendré.

L'analyse des textes en vigueur nous a permis de dégager les incohérences avec les dispositions de certains articles du CCL notamment l'article 243 relatif aux compétences partagées avec l'autorité centrale, ce qui impose la révision des dits-textes afin de les adapter et les harmoniser avec les dispositions du CCL.

Les orientations des amendements proposés vont dans le sens de l'implication des communes dans la gestion et l'aménagement du littoral (et du DPM en conséquence).

Des mesures supplémentaires nécessaires s'imposent pour garantir un bon accomplissement des nouvelles attributions des communes.

Ces réformes comportent :

- Des amendements aux textes juridiques et réglementaires ;
- Un renforcement des Ressources humaines des communes ;
- Des programmes de formations destinées à l'habilitation du personnel municipal à l'exercice des nouvelles attributions.

### *1.2.2 Les dispositions du CCL qui touchent le Littoral (y compris le DPM)*

La gestion du littoral y compris le DPM selon le CCL devient une compétence partagée entre les communes et l'APAL. L'article 243 du CCL stipule que « Les compétences partagées avec l'autorité centrale consistent notamment dans :

- Paragraphe 6 « La gestion et l'aménagement du littoral situé dans le territoire de la commune en coordination avec les services compétents conformément aux lois et règlements en vigueur.
- Paragraphe 12 « La préservation des espaces grevés de servitudes au profit du domaine public maritime et l'application de la réglementation en vigueur ».

### 1.2.3 Amendement des textes régissant le DPM et le littoral en général

En ce qui concerne les propositions d'amendement de la loi n° 95-72, la promulgation d'un texte réglementaire d'application de cette loi sous forme de décret ou arrêté ministériel s'impose afin d'explicitier les formes de coordination et de coopération entre l'APAL et les communes en la matière.

- ❖ Loi n° 95-72 du 24 juillet 1995, portant création d'une agence de protection et d'aménagement du littoral

Les dispositions de l'article 3 de la loi n° 95-72 du 24 juillet 1995, portant création d'une agence de protection et d'aménagement du littoral, nécessitent d'être abrogées et remplacées par :

Art. 3.

L'Agence assure l'exécution de la politique de l'Etat dans le domaine de la protection du littoral en général et du domaine public maritime en particulier.

A cette fin, elle est notamment chargée, **en coordination avec les communes**, de :

- La gestion des espaces littoraux et le suivi des opérations d'aménagement et de veiller à leur conformité avec les règles et les normes fixées par les lois et règlements en vigueur relatifs à l'aménagement de ces espaces, leur utilisation et leur occupation ;
- La régularisation et l'apurement des situations foncières existantes à la date de publication de la présente loi et contraires aux lois et règlements relatifs au littoral et au domaine public maritime en particulier et ce conformément à la législation en vigueur et tout en respectant le principe du caractère non saisissable, non susceptible d'hypothèque, inaliénable et imprescriptible du domaine public maritime ;
- L'élaboration des études relatives à la protection du littoral et à la mise en valeur des zones naturelles et entreprendre toutes les recherches, études et expertises à cette fin;
- L'observation de l'évolution des écosystèmes littoraux à travers la mise en place et l'exploitation de systèmes informatiques spécialisés ;

Art. 4. Paragraphe 2 « En plus des officiers de la police judiciaire et des agents de l'Administration qui sont habilités par des lois spéciales, les infractions aux lois et règlements relatifs au littoral et au domaine public maritime sont constatées dans des procès-verbaux rédigés par **des contrôleurs des règlements municipaux** et des agents et des experts-contrôleurs assermentés et habilités à cette fin par le Ministère chargé de l'Environnement parmi les agents classés dans une catégorie équivalente au moins à la catégorie "A" visée dans la loi n°83-112 du 12 Décembre 1983 portant statut général des personnels de l'Etat des collectivités publiques locales et des établissements publics administratifs.

Ces agents et experts-contrôleurs exercent les fonctions de police judiciaire conformément aux dispositions du Code des Procédures Pénales.

- ❖ Loi n° 95-73 du 24 juillet 1995, relative au domaine public maritime

Il est proposé d'ajouter un nouvel article (18 bis) au chapitre III qui concerne « Les servitudes » et ce afin de se conformer à l'article 243 du CCL :

**Article 18 bis « L'APAL et la commune territorialement compétente sont conjointement chargées de la préservation des espaces grevés de servitudes au profit du domaine public maritime et l'application de la réglementation en vigueur ».**

Les dispositions de l'article 23 de la loi n° 95-73 du 24 juillet 1995, relative au domaine public maritime, doivent être abrogées et remplacées afin d'impliquer les communes dans la gestion du DPM comme le préconise l'article 243 du CCL.

Art. 23 (nouveau). Paragraphe 1. « Toute occupation temporaire du domaine public maritime ne peut être accordée qu'à titre précaire et révocable sans réparation ni indemnité. Cette occupation ne peut avoir lieu que sur autorisation du Ministre chargé de l'environnement et sur proposition **conjointe** de l'Agence de Protection d'Aménagement du Littoral **et après avis du conseil municipal concerné.**

Les dispositions de l'article 27 de la loi n° 95-73 du 24 juillet 1995, relative au domaine public maritime, nécessitent aussi d'être abrogées et remplacées. En effet, « la collaboration » dans le texte en vigueur est remplacée par « la coordination » avec la commune dans le texte qu'on propose d'amender. Et afin de clarifier les responsabilités de chacune des parties prenantes, il est proposé de préciser le rôle de chaque partie afin d'éviter tout conflit de compétence. Déjà des différents existent aujourd'hui entre le MEH et l'APAL quant à la responsabilité de la réalisation des travaux. Avec l'implication des communes, les choses risquent de se compliquer davantage. En conséquence, il est nécessaire de clarifier les responsabilités de chacune des parties prenantes.

L'article 27 peut être modifié comme suit : Paragraphe 1. « Le ministère chargé de l'équipement, **en coordination avec la commune territorialement compétente**, entreprend par lui-même ou fait entreprendre sous son contrôle, les travaux de protection, d'entretien et d'aménagement programmés et ce en collaboration avec le Ministère chargé de l'Environnement, ou avec les personnes physiques ou morales autorisées à utiliser le domaine public maritime, ou avec ceux qui ont réalisé conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, des ouvrages avant la promulgation de la présente loi.

L'amendement proposé de l'article 31. (Paragraphe 2) permettra à la commune de s'impliquer, à travers les agents chargés du contrôle des règlements municipaux, dans le contrôle du DPM et de verbaliser les contrevenant.

L'article 31. (Paragraphe 2. nouveau) « Sont également chargés, de rechercher et de constater, chacun en ce qui le concerne, les infractions aux dispositions de la présente loi, d'en dresser procès-verbaux qu'ils transmettent aux autorités citées à l'alinéa ci-dessus, les agents ci-après énumérés :

- Les agents techniques assermentés dûment habilités à cet effet et relevant du ministère de l'Équipement et de l'Habitat ;



- les agents assermentés dûment habilités à cet effet et relevant du ministère chargé de l'Environnement ;
- les agents assermentés dûment habilités à cet effet et relevant du ministère chargé des Domaines de l'Etat et des affaires Foncières ;
- les agents de la santé publique assermentés dûment habilités à cet effet et relevant du ministère de la Santé Publique ;
- les experts-contrôleurs relevant de l'Agence Nationale de la Protection de l'Environnement assermentés et dûment habilités à cet effet ;
- les agents chargés du contrôle des règlements municipaux
  - ❖ Le projet de code de l'aménagement et de développement du territoire et de l'urbanisme

Le ministère de l'équipement et de l'habitat a tenu compte dans son nouveau projet de CADTU de la nécessité d'impliquer les communes dans la décision de modifier ou non les limites du DPM. Ainsi, l'article 36 du CADTU implique les communes dans la révision des limites du DPM dans les zones non couvertes d'un plan d'aménagement pour les zones menacées d'érosion maritime ou d'inondation et chaque fois que la protection du littoral le nécessite. Cet article impose l'accord du conseil municipal comme condition pour ce changement des limites<sup>19</sup>.

La nécessité d'avoir l'accord du conseil municipal a été introduite aussi dans l'article 37 du projet de CADTU pour autoriser le changement de limites du DPM à l'occasion de l'implantation des ports de plaisances.

## **2. Révision des textes régissant le Domaine public routier de l'Etat (DPR)**

Suite à la promulgation du CCL, l'entretien des routes appartenant à l'Etat et traversant les zones urbaines du territoire de la commune, à l'exception des autoroutes, devient une compétence partagée entre les communes et l'Etat (l'article 243 (paragraphe 13) du CCL).

Le traitement de cette question nécessite dans un premier temps la définition du terme « entretien » et la classification des routes de l'Etat. Dans un deuxième temps, il s'agit de présenter le cadre juridique et institutionnel en vigueur pour l'entretien des routes classées et d'exposer l'état des lieux des opérations d'entretiens du réseau routier de l'Etat par les services du ministère de l'équipement et de l'habitat. Dans un dernier temps, des propositions seront présentées pour concrétiser l'orientation du CCL à faire de l'entretien des routes classées traversant les zones urbaines une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales.

---

<sup>19</sup> L'article 25 (nouveau) du CATU se suffisait du simple avis du conseil municipal.

## 2.1. Définition des concepts et classification des routes de l'Etat

### 2.1.1 L'entretien routier : Définition et typologie

L'entretien routier est une action qui tente de rechercher la plus grande homogénéité possible sur les tronçons de route prédéfinis et le meilleur uni pendant le temps le plus long et au moindre coût.

On peut distinguer trois grandes catégories d'entretiens routiers : Une première est placée sous le signe de la prévention et qui intervient avant que les désordres n'apparaissent dans l'objectif qu'ils ne puissent se produire ou au pire qu'ils soient minimisés. *L'entretien courant* et *l'entretien périodique* peuvent être classées comme des actions préventives qui devrait restreindre les conséquences de tous les facteurs de dégradation des chaussées et des ouvrages. Une deuxième catégorie d'entretien concerne les actions d'intervention sur la chaussée en réponse à une dégradation due à une situation imprévisible d'ordre naturel (inondations ou glissement de terrain) ou humain (conflits, guerre...). Dans ces cas on parle *d'entretien d'urgence* et *d'entretien curatif*. La dernière catégorie concerne les entretiens routiers lourds, appelés *Entretien améliorant* qui nécessitent des fonds importants et se rapprochent aux opérations de réhabilitation.

#### ❖ L'entretien courant

Selon la définition de l'Association Internationale Permanente des Congrès de la Route (AIPCR)<sup>20</sup> l'entretien courant est une « Activité qui doit être réalisée au moins une fois par an sur chaque section de route. Elle se compose d'interventions simples et de faible ampleur, mais souvent très dispersées. Dans une certaine mesure, les besoins peuvent être estimés et programmés ; les travaux peuvent être souvent exécutés sur une base routinière ; elles sont quasiment identiques d'une année sur l'autre ». Ce type d'entretien comprend deux groupes de tâches bien distinctes : le cantonnage<sup>21</sup> et l'entretien mécanisé des chaussées.

- ✓ Le cantonnage est le travail manuel d'entretien routier. Il concerne « les dépendances » de la route : les accotements, les systèmes de drainage, les talus, la signalisation verticale. Accessoirement, quelques interventions sur la chaussée peuvent être considérées comme du cantonnage dans la mesure où elles sont exécutées manuellement (bouchage de nids de poules). Les opérations de cantonnage ne requièrent en général que du petit matériel (pelles, pioches, brouettes etc.)
- ✓ L'entretien mécanisé qui touche les chaussées revêtues et non revêtues est effectué annuellement avec des moyens mécaniques (reprofilage rapide sans apport de matériaux de chaussée, reprofilage avec apport de matériaux). Cet entretien courant

---

<sup>20</sup> <http://worldcat.org/identities/lccn-n81032833/>

<sup>21</sup> Le cantonnage est le travail d'entretien manuel des routes qui consiste à maintenir les abords des chaussées, les ouvrages de drainage et d'assainissement dans un état de propreté permanent afin de garantir une visibilité sur les routes et pistes rurales et d'assurer le bon écoulement des eaux pluviales et de ruissellement. <https://anadeb.org/cantonnage/>

mécanisé des chaussées ne doit pas être confondu avec l'entretien périodique, qui est en général effectué avec des moyens mécaniques importants.

#### ❖ L'entretien périodique

L'objectif de l'entretien périodique est d'éviter que les défauts ne s'aggravent, de préserver les caractéristiques de surface de la route et de corriger les défauts majeurs du liant bitumineux. Ce type d'entretien est réalisé ponctuellement à l'issue d'une période d'un certain nombre d'années. Il s'agit de travaux de plus grande ampleur exigeant un équipement spécialisé et du personnel qualifié. Les interventions sont coûteuses et doivent être soigneusement identifiées et programmées. Certains travaux d'entretien périodique comprennent également certains travaux d'amélioration, tels que la mise en place de couches de roulement minces en enrobés à chaud. Pour ce qui concerne les chaussées il y a tout intérêt avant que les dégradations aient atteint une trop grande ampleur de réaliser une auscultation régulière, qui permet de mettre en place une politique d'entretien préventif »<sup>22</sup>. Les tâches de l'entretien périodique sont définies et planifiées dans chaque stratégie d'entretien.

#### ❖ L'Entretien d'urgence

Il s'agit d'interventions résultant de situations imprévues, nécessitant des actions de réparation à effectuer aussitôt que possible (dégradations dues à des inondations, à des glissements de terrain ...) et ce, après l'évènement générateur du dommage, voire pendant l'évènement.

#### ❖ L'entretien curatif

Ce type d'entretien est fait une fois le dommage constaté. Les dégradations ne devraient se produire que dans les cas d'imprévisibilité totale. Il en est d'ailleurs de même pour l'entretien d'urgence.

#### ❖ Entretien améliorant

L'entretien améliorant regroupe toutes les tâches qui augmentent la valeur de l'investissement routier, et par conséquent le niveau de service de la route. Elles demandent un investissement important l'année de leur exécution, entraînent souvent des coûts d'entretien plus importants, mais peuvent s'avérer rentables à plus ou moins long terme.

- ✚ exécution de couches de roulement ;
- ✚ mise hors d'eau de la ligne rouge ;
- ✚ construction d'ouvrages définitifs ;
- ✚ construction de nouveaux ouvrages ;
- ✚ réalisation de fossés maçonnés ;

---

<sup>22</sup> Ministère de l'équipement et de l'Habitat (DGPC), 2018, « Projet de Modernisation des Corridors de Transport Routier (PMCTR) – Mise en place d'une base de données routière Rapport de Synthèse (2) – Cadre institutionnel et légal », 299 pages

- ✚ rectification de virages et ouvrages de sécurité divers ;
- ✚ construction de protections diverses.

### *2.1.2 Classification du réseau routier*

La loi n°86-17 du 17 mars 1986 classe toutes les routes, « voies de communications routières faisant partie du domaine public de l'État, à l'exception des routes militaires », dans l'une des trois catégories suivantes :

1. Les routes nationales (RN), dites routes de « grand parcours » (GP) dans l'ancienne nomenclature remplacée en 2000, couvrent de longs axes traversant en général plusieurs gouvernorats tunisiens et connaissent un trafic important et historiquement anciennes. Les RN comprennent toutes les voies destinées à assurer la liaison entre les frontières du territoire de la Tunisie.
2. Les routes secondaires, couvrant des axes régionaux avec un trafic moins important, sont appelées « routes régionales » (RR) ou routes de moyenne communication (MC) suivant l'ancienne nomenclature.
3. Les routes locales (RL) forment le réseau routier local de chaque gouvernorat ou routes vicinales de l'Etat (RVE) suivant l'ancienne nomenclature.

Les autoroutes sont classées dans la première catégorie. Les routes express qui sont des routes ou section de routes accessibles seulement en des points aménagés à cet effet sont classées dans le domaine routier public de l'Etat dans l'une des trois catégories précitées.

## **2.2. Cadre juridique et institutionnel en vigueur et état des lieux des opérations d'entretiens du réseau routier de l'Etat**

### *2.2.1 Les textes juridiques qui réglementent le DPR*

L'entretien des routes classées est une compétence propre de l'Etat selon la réglementation en vigueur. Les textes qui réglementent le DPR sont les suivantes :

- Loi n° 86-17 du 7 mars 1986, portant refonte de la législation relative au domaine public routier de l'Etat.
- Décret n° 87-654 du 20 avril 1987 déterminant les formes et conditions de concession du domaine public routier de l'Etat.
- Décret n° 87-655 du 20 avril 1987 déterminant les formes et conditions d'occupation du domaine public routier de l'Etat.
- Décret n° 87-656 du 20 avril 1987 fixant les conditions et modalités d'installation des dispositifs publicitaires sur le domaine public routier de l'Etat ou sur les propriétés riveraines.

### *2.2.2. Le cadre institutionnel du domaine public routier de l'Etat*

Le Ministère de l'Équipement et de l'Habitat est l'acteur qui détient le monopole des opérations d'entretien du DPR. Le Décret n° 88-1413 du 22 juillet 1988, tel que modifié par le décret n° 92-248 du 3 février 1992 porte organisation de ce ministère. Ses attributions sont fixées par le décret n° 74-93 du 15 février 1974 tel que modifié et complété par le décret n° 92-249 du 3 février 1992. Les missions attribuées dans le domaine des routes sont de « Veiller entre autres à l'entretien, à la modernisation et au développement du réseau routier classé ». En conséquence, l'action d'entretien des routes classées est une compétence propre l'Etat.

La Direction générale des ponts et chaussées (DGPC) est chargée, directement, ou par l'intermédiaire des directions régionales, de l'entretien et d'exploitation du réseau routier de l'Etat. A ce titre, elle est considérée maître d'ouvrage au nom de l'Etat de tous les projets relatifs à l'infrastructure routière dont l'Etat est maître de l'ouvrage. Elle comprend sept directions dont la Direction de l'exploitation et de l'entretien routier (DEER) qui est chargée de veiller, en collaboration avec les directions régionales de planifier les programmes d'entretien du réseau routier et de suivre leurs exécutions. Elle est représentée dans chaque Direction régionale par un service d'entretien, intégré dans la sous-direction régionale des ponts et chaussées. Le service d'entretien comprend des zones.

La DEER comprend entre autres une sous-direction de l'entretien routier chargée de préparer les programmes pluriannuels d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure routière. Elle est responsable de la bonne exécution des programmes d'entretien et du contrôle de la gestion du matériel d'entretien routier.

L'entretien du réseau classé relève, au niveau de la DGPC, de la direction de l'exploitation et l'entretien routier (DEER) et de la Direction du matériel (DM), et au niveau régional des DREH et de leurs services des ponts et chaussées. La DEER élabore le cadre général de l'entretien, tient à jour le recueil de données routières et les statistiques de trafic, répartit entre les DREH la dotation budgétaire d'entretien et, assure le suivi analytique ainsi que le contrôle des travaux. La DM gère le parc de matériel nécessaire à la réalisation des travaux à travers son atelier central de Tunis (pour les grosses réparations) et ses ateliers régionaux (pour la maintenance courante).

Les Directions régionales de l'équipement sont organisées par le Décret n° 2008-512 du 25 février 2008, fixant leurs attributions et organisations, tel que modifié par le Décret gouvernemental n° 2015-1766 du 9 novembre 2015. Elles sont chargées notamment de la gestion, l'entretien et l'éclairage des routes classées du DPR de l'Etat.

### *2.2.3 Réalisation et financement des travaux d'entretien des routes de l'Etat*

Les travaux d'entretien courant sont réalisés par les directions régionales sur la base des programmes annuels approuvés. Les travaux d'entretien périodique portant sur le renouvellement des revêtements de chaussée en enrobé bitumeux ou grave bitume enrichie, le rechargement des routes en terre et des accotements de routes revêtues, le renforcement des routes, sont réalisés à l'entreprise.

L'exécution des travaux d'entretien relatifs au renouvellement de revêtement en enduit superficiel a été transférée au secteur privé depuis l'exercice budgétaire 2000.

Les dotations budgétaires pour l'entretien routier engagées sur le budget national sont passées de 58,2 millions TND en 2010 à plus de 210 millions de TND en 2016.

Les dotations budgétaires inclus dans le Titre I du budget couvrent les travaux d'entretien courant, à savoir les travaux de signalisation, les travaux de curage, les travaux de reprofilage des accotements, les travaux de désensablement, les travaux de traitement des points noirs et des points bleus et les emplois partiels.

Les travaux d'entretien périodique, dont les dotations budgétaires sont inclus dans le Titre II du budget, couvrent les travaux de revêtement superficiel, les travaux de rechargement et de stabilisation des accotements, les travaux de renforcement de chaussées et les travaux d'entretien de quelques ouvrages d'art.

Le Ministère de l'équipement reçoit annuellement une dotation de la part du Ministère des Finances pour la mise en œuvre de l'entretien routier. Cette dotation ne couvre pas la totalité du réseau Tunisien. Le budget de l'entretien pour 2017-2018 peut être estimé à 350 MD, ce chiffre ne comprend pas les salaires, ni le fonctionnement de la DGPC. La différence entre ce chiffre et la réalité des allocations est énorme d'autant plus que ces dernières sont irrégulières. Les crédits sont, jusqu'à présent, utilisés sans programmation préalable rigoureuse, puisque les outils adéquats ne sont pas en place, donc au coup par coup. Ce manque de rigueur entraîne incontestablement une perte d'efficacité des moyens financiers mis en place<sup>23</sup>.

### **2.3. L'entretien des routes classées traversant les zones urbaines : une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales**

Le MEH qui détient actuellement le monopole en matière d'entretien des routes classées est tenu à renforcer la coopération et la coordination avec les CL, à travers ses DRE, afin de planifier et coordonner les interventions sur le réseau routier classé de l'Etat, et répondre en conséquence à l'exigence de l'article 243 du code des collectivités locales et qui a fait de

---

<sup>23</sup> Ministère de l'équipement et de l'Habitat (DGPC), 2018, « Projet de Modernisation des Corridors de Transport Routier (PMCTR) – Mise en place d'une base de données routière Rapport de Synthèse (2) – Cadre institutionnel et légal », 299 pages

« l'entretien des routes appartenant à l'Etat et traversant les zones urbaines du territoire de la commune à l'exception des autoroutes » une compétence partagée avec l'autorité centrale.

Les communes pourront dans un avenir lointain jouer un rôle plus important, un rôle de Maîtrise d'Ouvrage sur une partie du réseau actuel traversant les espaces urbains (réseau tertiaire en particulier), dès lors que la décentralisation effective sera opérationnelle (suite à la promulgation des décrets d'application du CCL) et que des moyens plus conséquents seront transférés et mis à leurs dispositions afin d'accomplir cette tâche.



### 2.3.1 Mise en place d'une nouvelle stratégie des travaux de l'entretien du DPR en conformité avec le CCL

La mise en place d'une stratégie d'entretien des chaussées implique une répartition de cette tâche entre l'Etat et les communes qui tient compte des capacités logistiques, humaines et financières des CL. Déjà les services de l'Etat ont du mal à assumer cette mission et à assurer une bonne qualité de service à cause des difficultés de financement du sous-secteur routier que ce soit pour les travaux d'entretien courant et périodique du réseau, ou pour les travaux de mise à niveau des ouvrages. Le taux consacré à la maintenance dans le budget du ministère de l'équipement est estimé à 7%, alors que les moyennes mondiales sont de l'ordre de 15%.

Impliquer les communes dans cette opération d'entretien pour une partie du réseau sera problématique à court terme étant donné les difficultés que rencontrent les communes à entretenir les routes communales qui se trouvent dans une situation catastrophique pour un grand nombre de villes.

Cependant, il est important de proposer une répartition des tâches en tenant compte de cette situation.

**Tableau 6. Répartition de l'activité de l'entretien des routes classées traversant les villes entre les services de l'Etat et les CL**

	DEER	DREH	Commune
L'entretien de routine  Cantonnage		✓ Entretien des accotements, des systèmes de drainage et des talus, ✓ signalisation verticale	✓ le nettoyage de la plateforme, ✓ le scellement des fissures, ✓ la réparation des nids de poule.
 Entretien mécanisé		✓ reprofilage rapide sans apport de matériaux de chaussée,	

		✓ reprofilage avec apport de matériaux	
L'entretien périodique	- Réaliser des auscultation <sup>24</sup> régulière, qui permet de mettre en place une politique d'entretien préventif	✓ le fraisage <sup>25</sup> ✓ le resurfaçage <sup>26</sup> ✓ - le recouvrement d'asphalte <sup>27</sup> (mise en place de couches de roulement minces en enrobés à chaud <sup>28</sup> )	
L'entretien extraordinaire (Entretien d'urgence)	- Entretiens et réparation lourdes suites aux dégradations dues à des inondations ou des glissements de terrain		
L'entretien améliorant	- exécution de couches de roulement ; - mise hors d'eau de la ligne rouge ; - construction d'ouvrages définitifs ;		

<sup>24</sup> Réalisation de relevés non destructifs afin de déterminer le comportement et la capacité structurale d'une chaussée. L'auscultation de chaussée est nécessaire si l'on veut dresser un état de la structure routière et de ses différentes couches. Cela permet de prévenir les dégradations susceptibles d'affecter le sous-sol telles que l'amincissement des couches, les vides et autres anomalies.

<sup>25</sup> Fraisage (nivelage à froid) — Enlèvement de la surface d'une chaussée en béton bitumineux à l'aide d'une machine roulante équipée d'un tambour de coupe rotatif transversal (tête de fraisage munie de pointes au carbure), ordinairement sur une épaisseur de 25 à 75 mm. Le béton bitumineux ainsi enlevé (une forme de revêtement asphaltique récupéré) est habituellement recyclé (Guide national pour des infrastructures municipales durables, 2005)

<sup>26</sup> Effectuer un traitement de finition sur une surface en béton ou un revêtement routier grâce à une machine qui permet d'étaler, comprimer et surfacer un revêtement impeccable sur lequel la circulation peut aussitôt s'effectuer.

<sup>27</sup> Asphalte — Matériau cimentaire brun foncé ou noir dans lequel les éléments constituants dominants sont des bitumes qu'on trouve dans la nature ou qu'on obtient au cours du raffinage du pétrole brut (idem).

<sup>28</sup> Enrobé à chaud — Béton asphaltique malaxé et posé à chaud (idem).



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- construction de nouveaux ouvrages</li> <li>- réalisation de fossés maçonnés ;</li> <li>- rectification de virages et ouvrages de sécurité divers ;</li> <li>- construction de protections diverses</li> </ul>		
--	--	--	--

Il résulte de ce tableau que les entretiens de routine qui sont réalisés à titre préventif, et de façon permanente, avec objectif de préserver les éléments de la route dans l'état qu'ils avaient après la construction ou la réhabilitation seront confiés aux communes (nettoyage de la plateforme, scellement des fissures, réparation des nids de poule...).

En revanche, les opérations d'entretien périodique (fraisage et resurfaçage et recouvrement d'asphalte) qui nécessitent l'intervention d'un personnel technique expérimenté et des moyens financiers plus importants resteront à la charge des services régionaux du ministère de l'équipement et de l'habitat, et pour certaines tâches (auscultation régulière) à la charge de la DEER.

En ce qui concerne l'entretien améliorant qui se rapproche des opérations de réhabilitation, il est effectué lorsque l'état de l'infrastructure subit une détérioration dépassant un certain seuil, en fonction de sa durée de vie. Dans ce cas, il s'agit de restituer les caractéristiques fonctionnelles et structurelles de la chaussée au début, voire à les améliorer. Ce genre d'entretien qui nécessite un investissement important demeure à la charge de l'Etat.

Le développement d'une stratégie de maintenance routière des routes de l'Etat traversant les espaces urbains que ce soit pour les activités d'entretien courant, d'entretien périodique et d'entretien extraordinaire, doit tenir compte d'une part des capacités techniques des communes, des ressources humaines et également de facteurs financiers et budgétaires. En effet, l'un des principaux problèmes que rencontre le ministère de l'équipement et de l'habitat pour l'entretien des routes est que les budgets disponibles sont limités, ce qui impose la rationalisation des ressources et la concentration des moyens surtout en cette période de transition.

### *2.3.2 Les amendements nécessaires aux textes juridiques afin de les harmoniser avec les nouvelles dispositions du CCL*

La question de l'entretien des routes appartenant à l'Etat et traversant les zones urbaines du territoire de la commune (excepté les autoroutes) n'est pas évoquée dans les textes régissant le DPR. Les deux seuls articles qui traitent des travaux sur le DPR concernent des situations particulières lorsque ce dernier subit des atteintes.

L'article 26 de la Loi n° 86-17 du 7 mars 1986, - en évoquant les dommages résultant de l'insuffisance ou du défaut de la signalisation des chantiers ou de la détérioration de la voie publique, suite à des travaux effectués sur le domaine public routier de l'Etat -, responsabilise l'occupant ou l'exécutant des dis travaux. Dans ce cas, l'administration peut prendre, à tout moment, toute mesure ou exécuter à leurs frais tous travaux de remise en état des lieux.

De même l'article 47 évoque cette même question en ces termes : « L'autorité administrative compétente peut à tout moment et avant même le prononcé du jugement ordonner d'urgence toute mesure ou faire exécuter d'office aux frais du contrevenant tous travaux nécessaires pour remédier aux dommages. Ces frais font l'objet d'un état de liquidation exécutoire nonobstant opposition ».

- Le premier paragraphe de l'article 40 du Décret n° 88-1413 du 22 juillet 1988 tel que modifié par le décret 92-249 et 3 février 1992, portant organisation du ministère de l'Equipement et de l'Habitat relatif aux missions et prérogatives de la direction générale des ponts et chaussées stipule que cette direction est chargée « de la conception et de la mise en œuvre, directement ou par la mise en œuvre des directions régionales, de la politique nationale en matière de réalisation, d'entretien et d'exploitation du réseau routier de l'Etat ».

Le paragraphe 3 de l'article 44 stipule que la direction de l'exploitation et de l'entretien routier est chargée de planifier les programmes d'entretien du réseau, de veiller à leur bonne exécution et de contrôler la gestion du matériel d'entretien routier ».

Le paragraphe 9 de l'article 3 du Décret n° 2008-512 du 25 février 2008, fixant les attributions et l'organisation des directions régionales du ministère de l'Equipement, de l'Habitat et de l'aménagement du territoire stipule que la direction régionale est chargée « de la gestion, de l'entretien et de l'éclairage des routes classées au domaine public routier de l'Etat, ainsi que de la gestion et de l'entretien des tunnels, des ponts mobiles et bacs ».

L'ensemble des textes régissant le DPR ne se trouve pas en contradiction avec le principe de décentralisation excepté pour le volet entretien des routes classées traversant les espaces urbains. L'analyse des textes en vigueur impose d'ajouter de nouvelles dispositions qui concerne cette partie du DPR afin d'être en conformité avec l'article 243 relatif au compétences partagées avec l'autorité centrale.

Les orientations des amendements proposés vont dans le sens d'une implication partielle des communes dans l'entretien des routes classées traversant les zones urbaines du territoire de la commune (à l'exception des autoroutes) qui devient une responsabilité partagée entre l'Etat et la commune territorialement compétente.

Les conditions et procédures d'exécution de cette compétence sera fixée par une loi conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 13 du code des collectivités locales qui préconise la promulgation d'une loi prise, après avis du Haut Conseil des Collectivités Locales, qui déterminera les conditions et procédures d'exécution des compétences partagées. Dans ce sens, il est proposé de confier une partie des entretiens de routine à savoir

les opérations de nettoyage de la plateforme des routes classées traversant les zones urbaines, le scellement des fissures, la réparation des nids de poule au communes. Les entretiens mécanisés seront confiées aux DREH alors que les opérations d'entretiens périodiques, améliorants et d'urgence seront confiées à la DEER<sup>29</sup>.

Le Décret n° 87-654 du 20 avril 1987 et celui n° 87-655 du 20 avril 1987 ne posent aucun problème de compatibilité avec le CCL. Décret n° 87-656 du 20 avril 1987 fixant les conditions et modalités d'installation des dispositifs publicitaires sur le domaine public routier de l'Etat ou sur les propriétés riveraines.

### **3. L'intervention des communes dans le cadre des bâtiments menaçant ruine (BMR)**

En Tunisie, plus de 5800 immeubles délabrés ont été recensés en 2017 (4.000 en 2012<sup>30</sup>) dont 30% menaçant ruine et constituent un danger (plus de 100 bâtiments menacent ruine dans la seule ville de Tunis<sup>31</sup>). Ces immeubles appartiennent en grande partie à des particuliers selon le directeur général de l'habitat<sup>32</sup>, de plus « on a recensé aussi une centaine d'immeubles gérés par la SNIT, au profit du ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières chargé du dossier des biens des étrangers. Une autre partie est gérée par des agences privées ».

En effet, l'habitat qui peut se dégrader et devenir dangereux pour ses occupants, est pour sa plus grande part de statut privé, géré par ses propriétaires. Les textes en vigueur n'encouragent pas ces propriétaires à intervenir pour restaurer leurs logements ce qui explique l'importance des BMR notamment dans les tissus anciens.

L'expérience menée en Tunisie dès les années 1970 a vu une responsabilité publique très forte dans toutes les grandes opérations, à partir du modèle induit par les opérations de rénovations (démolition-reconstruction), dont le poids pesait largement sur la puissance publique. Les principaux projets touchant les centres anciens ont tous privilégié la rénovation (avec démolition-reconstruction), plutôt que la réhabilitation, qui tient une place secondaire, encore complémentaire.

Après la promulgation du CCL, l'intervention dans le cadre des BMR devient une compétence partagée entre l'Etat et les communes. Le ministère de l'Equipement et de l'Habitat a pris l'initiative de proposer une nouvelle loi qui règlemente ce domaine et propose des solutions aux divers problèmes qui ont empêché jusqu'à présent d'éviter que des catastrophes arrivent à cause de l'écroulement d'immeubles menaçant ruine.

---

<sup>29</sup> Il manque une partie essentielle qui concerne la vérification de la compatibilité des décrets n° 87-654, 87-655 et 87-656 avec les dispositions du CCL notamment concernant la publicité sur les routes classées de l'Etat.

<sup>30</sup> <https://www.tuess.com/fr/lapresse/137419>

<sup>31</sup> <https://www.cilliumfm.net/2020/02/%D9%88%D8%AC%D9%88%D8%AF-%D9%86%D8%AD%D9%88-5800-%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D9%84%D8%B3%D9%82%D9%88%D8%B7-%D9%81%D9%8A-%D8%AC%D9%85%D9%8A%D8%B9/>

<sup>32</sup> <https://www.tuess.com/fr/lapresse/137419>

### **3.1. Cadre conceptuel et benchmark**

#### *3.1.1 Définition*

Un bâtiment menaçant ruine est un immeuble vétuste qui menace de s'écrouler. En effet, un BMR<sup>33</sup> est « Tout bâtiment ou partie de bâtiment, quelle que soit son utilisation, et qu'un constat sur le terrain confirme qu'il menace de s'effondrer et présente un danger pour ses occupants, le voisinage, les tiers ou la propriété publique ou privée, et nécessite une intervention pour le démolir totalement ou partiellement ou le restaurer en profondeur sur la base d'un procès-verbal d'essai technique établi à cet effet et obligatoirement déposé auprès de la commune concernée et mis à la disposition du propriétaire, du justiciable, de l'occupant, et du syndicat des copropriétaires si elle existe ».

#### *3.1.2 Benchmarking : L'expérience française en matière de gestion des immeubles menaçant ruine*

Dans la législation française, « Lorsque la solidité d'un immeuble est compromise ("habitat menaçant ruine") et de nature à mettre en danger les locataires, le Maire prend un arrêté de péril: Il est ordinaire lorsque la sécurité des locataires n'est pas immédiatement mise en jeu ; Il est imminent si la sécurité des locataires est immédiatement mise en jeu »<sup>34</sup>. En effet, si un immeuble ou un logement présente un danger pour la sécurité de ses occupants ou du voisinage, le maire peut engager une procédure de péril. Selon l'urgence, certaines mesures peuvent être prises (évacuation, démolition, ...) <sup>35</sup>. Dans ce cas, et au moment de prendre l'arrêté de péril, le Maire met en demeure le propriétaire de faire les travaux de nature à consolider l'immeuble. À défaut d'exécution dans un délai maximal de 2 mois -1 mois en cas d'arrêté de péril imminent- le Maire peut prendre à sa charge la mise en œuvre des travaux, le propriétaire devra alors rembourser le montant augmenté des intérêts et du montant de l'astreinte, le cas échéant (le bailleur qui refuse d'exécuter les travaux peut en outre être poursuivi au pénal). En ce qui concerne les droits des locataires, et lorsque ces locataires sont en danger, le maire peut imposer leur éviction de l'immeuble objet de l'arrêté de péril. Dans ces conditions, le bailleur doit reloger les locataires dans une habitation décente et adaptée.

Trois cas de procédures de péril : premièrement lorsque le danger provient d'un immeuble bâti. Dans ce cas, sont concernés les constructions (toiture, poutre, planché, plafond, garde-corps, escalier), leurs parties annexes (balcons, cheminées), les constructions non encore achevées et les travaux de terrassement... Deuxièmement, l'immeuble présente un danger réel et actuel (atteinte à la solidité de l'édifice). Pour cette situation, l'origine du péril peut provenir d'un défaut d'entretien, de vices de construction ou de la vétusté de l'immeuble. Par contre, si l'origine est extérieure (catastrophe naturelle, mouvements de terrain...) ou si la menace n'est qu'éventuelle, le maire ne peut pas engager la procédure de péril. Enfin, l'immeuble compromet la sécurité publique. Dans cette situation l'immeuble représente un

---

<sup>33</sup> Selon l'article 2 du projet de loi sur les bâtiments menaçant ruine préparé par le ministère de l'équipement et de l'habitat et soumis au parlement en 2018 et non approuvé <https://majles.marsad.tn/ar/legislation/2018/05>

<sup>34</sup> <https://www.litige.fr/definitions/arrete-de-peril-insalubrite-obligation-proprietaire>

<sup>35</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16104>

danger pour la sécurité des occupants, de leurs voisins ou des usagers des voies adjacentes. Cela s'étend même aux personnes simplement susceptibles de pénétrer dans l'immeuble (ex: enfants qui jouent dans des ruines)<sup>36</sup>.

Le choix de la procédure à engager dépend de la gravité de la situation. S'il s'agit d'une procédure de péril imminent (en cas de situations d'urgence) elle permet un traitement rapide de la situation (il faut compter environ une semaine) et se limite toutefois à l'exécution de mesures provisoires destinées à répondre à l'urgence. Ainsi, sauf cas exceptionnels, une démolition ne pourra pas être ordonnée. Pour le cas d'un péril ordinaire (plus axée sur une démarche de conciliation), elle permet au maire de prescrire, par arrêté, les réparations nécessaires pour faire cesser le péril ou ordonner les travaux de démolition. Menée sur un laps de temps plus long, cette procédure permet de mettre durablement fin au danger.

Ces deux procédures peuvent se cumuler : à tout moment durant une procédure de péril ordinaire, si la situation se dégrade, le maire peut entamer une procédure de péril imminent. A l'inverse, la procédure de péril imminent peut être complétée par celle du péril ordinaire pour mettre définitivement fin aux désordres constatés.

### **3.2. Cadre institutionnel et juridique régissant l'intervention des autorités publiques en matière de BMR**

En Tunisie, les bâtiments menaçant ruine sont traités dans les textes régissant les attributions et l'organisation du MEH (Direction générale et services régionaux de l'habitat), de l'ARRU ainsi que dans un certain nombre de codes (code du patrimoine ; code des droits réels ; code des collectivités locales ; code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme<sup>37</sup>) et de lois (loi n° 2016-53 du 11 juillet 2016, portant expropriation pour cause d'utilité publique, loi n° 76-35 du 18 Février 1976 tel que modifiée par la loi n° 93-122 du 27 Décembre 1993, relative aux rapports entre propriétaires et locataires de locaux à usage d'habitation, de profession ou d'administration publique).

#### *3.2.1 Le cadre institutionnel encadrant l'intervention des autorités publiques en matière de BMR*

*La direction générale de l'habitat* relevant du ministère de l'Équipement et de l'Habitat<sup>38</sup> est chargée, en coordination avec les collectivités publiques locales et tous les organismes concernés, de la conception, du contrôle et de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de promotion de l'habitat neuf ainsi que de l'amélioration, de l'entretien de l'ensemble du patrimoine immobilier existant (Article 30). La direction de la construction de l'habitat qui comprend la sous-direction de la construction, est chargée entre autres,

---

<sup>36</sup><https://www.meuse.gouv.fr/content/download/16972/107159/file/Guide%20a%20destination%20des%20maires.pdf>

<sup>37</sup> La loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme telle qu'elle a été modifiée et complétée par les textes subséquents, notamment la loi n°2003-78 du 29 décembre 2003

<sup>38</sup> Selon le décret n° 1988-1413 du 22 juillet 1988, portant organisation du ministère de l'équipement et de l'habitat modifié par le décret n° 2008-121 du 16 janvier 2008

d'instruire, en collaboration avec les services régionaux et les communes, les demandes de démolitions et de transformation d'usage (article 32). Le texte qui organise cette direction ne pose pas de problème en ce qui concerne sa compatibilité avec le CCL étant donné qu'il mentionne la collaboration de l'Etat avec les communes dans la gestion des dossiers de démolition.

*Les Communes* sont des acteurs principaux dans la gestion des BMR et assurent un pouvoir de police générale en la matière. Elles sont chargées de garantir la santé et la sécurité publique. Dans ce sens, l'article 267 du CCL stipule que « les règlements de police ont pour objet d'assurer la tranquillité, la salubrité et la sauvegarde d'un cadre de vie paisible ». Le président de la commune, selon ce même article, est tenu à prendre des mesures de police qui portent en particulier sur « la démolition et l'entretien des immeubles menaçant ruine sur la base d'une expertise exécutée par un expert désigné par le tribunal compétent ».

Le CCL dans son article 243 a fait de cette action une compétence partagée avec l'Etat. Les permis de démolition sont délivrés par le président de la commune sur avis des commissions techniques compétentes et conformément à la législation relative à l'aménagement et à l'urbanisme sous réserve du respect du principe de la libre administration (Art. 258).

Les textes en vigueur n'organisent pas la procédure à l'encontre du propriétaire du BMR, laissant les collectivités locales fixer les conditions de leur intervention, le cas échéant dans le cadre de l'élaboration d'un « Règlement sanitaire » (modalités de l'expertise, nature des travaux prescrits, délai de réalisation, exécution d'office, voire engagement de la procédure d'expropriation...). Elle ne peut pas contrôler ni modifier la nature des travaux projetés.

- *L'Agence de la Réhabilitation et de la Rénovation Urbaine (ARRU)* dispose de prérogatives en matière de procédures d'appropriation des biens immobiliers nécessaires à la réalisation de leur projet (y compris les BMR) notamment en matière de rénovation urbaine dans les tissus historiques et centres anciens. Les textes en vigueur lui reconnaissent un « droit de priorité à l'achat » sur les immeubles compris dans un périmètre d'intervention foncière (PIF) délimité à son profit. La décision d'approbation du PAD et du « programme » concernant le PIF, emporte déclaration d'utilité publique des travaux projetés (selon l'article 33 al 3 du CATU). L'ARRU bénéficie aussi du droit d'expropriation pour des BMR, pour démolition ou réhabilitation selon la loi n° 2016-53 du 11 juillet 2016, portant expropriation pour cause d'utilité publique.

L'expropriation peut porter sur : « les constructions menaçant ruine que les occupants ou les propriétaires n'ont pas démolis et représentent une menace à la santé ou pour la sécurité publique ou celles comprises dans les programmes d'aménagement de rénovation et réhabilitation approuvés, et avant de procéder à l'expropriation, les occupants ou les propriétaires doivent être avertis de procéder à la démolition dans un délai de trois mois à compter de la date de la réception du préavis, à l'expiration du délai précité la partie demanderesse de l'expropriation peut procéder à l'expropriation. Le décret d'expropriation doit fixer dans ce cas le programme de son ré-exploitation ou cession tout en tenant compte

de la priorité des propriétaires et les moyens de garantir les droits des occupants. (Art. 4 - Paragraphe 5)

*- Les droits et obligations en matière de relogement*

Au terme des procédures d'appropriation, l'ARRU doit conduire les actions de relogement en vue de la libération effective des immeubles. L'examen de la réglementation en vigueur révèle une protection relative des occupants. En effet l'opérateur public en charge de la réalisation du projet dans le cadre du PIF n'est tenu qu'au versement d'une indemnité égale à quatre années de loyer, en faveur des occupants à usage d'habitation des constructions à démolir ou à réhabiliter (article 37 du CATU). La même obligation est mise à la charge de l'autorité expropriante en faveur de l'occupant à usage d'habitation de l'immeuble exproprié (article 4 al 5 de la loi n°76-35 du 18 février 1976 relative aux rapports entre propriétaires et locataires de locaux d'habitation).

On peut donc constater qu'aucune disposition légale n'impose à l'opérateur public d'avoir à procéder au relogement effectif des occupants à usage d'habitation.

Il convient à titre de comparaison de rappeler qu'un propriétaire bailleur privé qui souhaite exercer le droit de reprise prévu par l'article 9 de la loi précitée du 18 février 1976, doit proposer à son locataire une offre de relogement portant sur un « local en bon état, remplissant les conditions d'hygiène normales ou au moins équivalentes à celles du local objet de la reprise et correspondant à ses besoins personnels, familiaux ou professionnels et à ses possibilités ».

Il paraît légitime que la loi exige de la part de tout opérateur public la mise en œuvre d'un dispositif de protection au moins équivalent à ce qui est attendu d'un propriétaire privé.

Concernant les occupants à usage commercial, industriel ou artisanal, ils bénéficient d'une indemnité d'éviction, ainsi que d'un droit de priorité à l'attribution (en location) des nouveaux locaux, ayant la même destination, éventuellement construits dans le cadre du projet (article 38 du CATU et renvoi aux articles 7, 9 à 13, 16 à 18 de la loi n°77-37 du 25 mai 1977 réglant les rapports entre bailleurs et locataires d'immeubles à usage commercial, industriel ou artisanal).

Mais l'article 8 de cette même loi n°77-37 du 25 mai 1977 instaure de nombreuses exceptions qui limitent la portée des dispositions prises en faveur de cette catégorie d'occupants au regard des enjeux liés à ce type d'intervention publique en milieu urbain.

*3.2.2 Le cadre juridique relatif à l'intervention des autorités publiques en matière de BMR*

- ❖ Les dispositions du code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels<sup>39</sup> relatives aux BMR et les pouvoirs de police spéciale de l'Etat concernant les monuments historiques

---

<sup>39</sup> Promulgué par la loi n° 94-35 du 24 février 1994, tel que modifié et complété par la loi n° 2001-118 du 6 décembre 2001 et le décret-loi n° 2011-43 du 25 mai 2011

Le code du patrimoine a réglementé les travaux de démolition totale ou partielle qui touchent les immeubles classés, protégés ou situé à l'intérieur d'un secteur sauvegardé ou dans les limites du périmètre d'un site culturel, en imposant l'obtention d'une autorisation préalable du Ministre chargé du patrimoine. Il s'agit notamment des démolitions totales ou partielles de tout édifice se trouvant à l'intérieur du périmètre du site culturel (article 9), de tout édifice se trouvant dans les limites du périmètre du secteur sauvegardé (article 18)

De plus, les travaux de restauration, de réparation, de modification, d'adjonction ou de reconstruction qui touchent des immeubles protégés sont soumis à l'autorisation préalable du Ministre chargé du Patrimoine (l'article 28).

En ce qui concerne les immeubles protégés, il est interdit de démolir, en partie ou en totalité, et d'en prélever des éléments. Au cas où l'immeuble protégé menace ruine les autorités compétentes sont tenues d'en informer le Ministre chargé du Patrimoine. « En attendant les mesures à prendre, il est interdit d'entreprendre tout acte entravant la démolition totale ou partielle de l'immeuble effectué par le propriétaire ou sa transformation, à l'exception des travaux de consolidation nécessaires pour prévenir tout danger imminent » (l'article 28).

Par ailleurs, l'Etat exerce la police spéciale de protection et de conservation des monuments historiques et détient à ce titre le pouvoir de prescrire des travaux dès lors que « l'immeuble, construit ou non, public ou privé, est en état de péril ou lorsque son occupation ou son utilisation sont incompatibles avec sa protection » (article 35 du code du patrimoine<sup>40</sup>). L'immeuble fait l'objet d'un « décret de classement », au titre duquel à défaut de réalisation des travaux par le propriétaire dans le délai imparti (de trois mois maximum), l'exécution d'office est autorisée, aux frais avancés du propriétaire (pour la part lui incombant, l'Etat étant tenu de participer au financement dans la limite de 50%) (Article 38 du code du patrimoine<sup>41</sup>). Le propriétaire de l'immeuble a la faculté de le céder à l'Etat ; ce dernier peut également en cas de désaccord procéder à l'expropriation (articles 39 et 88 du code du patrimoine).

Les textes en vigueur prévoient également l'intervention de l'Etat de façon préventive, lorsqu'un immeuble, non soumis au régime des monuments historiques, mais dont la conservation présente cependant une utilité publique, est exposé à un danger certain ; le Ministre chargé du Patrimoine peut dans ce cas prendre un arrêté préventif » en vue d'éviter les menaces de ruine, de démolition ou d'altération profonde » (article 42 du code du patrimoine<sup>42</sup>).

---

<sup>40</sup> Art. 35 - Lorsque le monument historique, immeuble construit ou non, public ou privé, est en état de péril ou lorsque son occupation ou son utilisation sont incompatibles avec sa protection. Il fait l'objet d'un décret de classement.

<sup>41</sup> Art. 38 - Le décret de classement comporte la participation financière de l'Etat aux travaux de conservation du monument. Les services compétents du Ministère chargé du Patrimoine fixent, au cas par cas, le taux de cette participation dans une proportion ne dépassant pas les 50% du coût des travaux.

<sup>42</sup> Art. 42 – « Lorsqu'un immeuble, nu ou bâti dont la conservation présente, du point de vue de l'histoire, de la science, de l'archéologie, des arts ou des traditions, une utilité publique, exposé à un danger certain nécessitant une intervention urgente, le Ministre chargé du Patrimoine peut prendre un arrêté préventif en vue d'éviter les menaces de ruine, de démolition ou d'altération profonde ».



- ❖ Les dispositions légales régissant les rapports entre les propriétaires bailleurs et les locataires et au droit de maintien

Le droit au maintien dans les lieux du locataire et le régime de blocage des loyers sont évoqués, dans plusieurs cas, comme cause de l'absence d'engagement de travaux par le propriétaire de l'immeuble menaçant ruine.

Le droit au maintien dans les lieux du locataire à usage d'habitation est régi par des dispositions de la loi n°76-35 du 18 février 1976 et du code du patrimoine. En effet, la loi du 18 février 1976 exclut le bénéfice du droit au maintien dans les lieux dans plusieurs hypothèses de travaux entrepris sur l'immeuble :

- En cas de réalisation de travaux par le propriétaire prescrits par les autorités publiques dans le cadre de leurs pouvoirs de police « les locataires ayant fait l'objet de mesure prescrivant la réparation ou la démolition de l'immeuble menaçant ruine dans lequel ces locaux sont situés » (article 4)
- En cas de travaux de restauration entrepris par le propriétaire de l'immeuble à son initiative, nécessitant l'éviction totale et définitive du locataire (article 6)
- En cas de travaux de restauration entrepris par le propriétaire à son initiative, nécessitant l'éviction partielle du locataire (article 7)

Le Code du Patrimoine exclut également le bénéfice du droit au maintien dans les lieux dans le cas de travaux de restauration entrepris par le propriétaire « en vue de l'amélioration des conditions d'habitat » des locataires des monuments historiques (article 79).

Dans ces divers cas d'intervention pour travaux, à condition de respecter les modalités prévues par les articles susvisés, le propriétaire est donc mis en situation de pouvoir récupérer la libre jouissance de l'immeuble occupé à usage d'habitation. On ne peut donc pas énoncer la protection du locataire à usage d'habitation comme une des raisons essentielles de l'inertie des propriétaires à engager la réhabilitation de leurs immeubles.

En revanche, demeurent en vigueur certaines dispositions en faveur d'un encadrement des loyers, de nature à freiner l'initiative des propriétaires. Ainsi lorsque l'intervention s'effectue dans le cadre de l'article 7 de la loi du 18 février 1976 susvisé (hypothèse d'éviction partielle et provisoire du locataire), le texte prévoit que le propriétaire peut « après l'achèvement des travaux, réclamer au locataire ayant bénéficié directement des nouveaux travaux une majoration du loyer dans les limites des améliorations apportées ».

Et par ailleurs lorsque les travaux s'effectuent sur un monument historique, ou sur un immeuble situé en site culturel ou en secteur sauvegardé, l'augmentation du loyer après l'exécution des travaux doit être autorisée par décision conjointe des Ministères de l'Urbanisme et du Patrimoine, dans des « proportions fixées au cas par cas » (article 79 du code du Patrimoine).

- ❖ Les pouvoirs de police spéciale des Communes concernant les immeubles soumis au régime de la copropriété

Sous cette rubrique il convient également d'évoquer ce que l'on peut qualifier de police spéciale des immeubles soumis au régime de la copropriété. Lors de la désignation du syndic provisoire, le président de la commune concernée peut dans son arrêté prescrire « des travaux de réparation, de restauration et d'entretien qui revêtent un caractère d'urgence résultant des règlements sanitaires, de la sécurité et de la prévention en vigueur » (article 97 al 4 du Code des Droits Réels). Cette faculté semble être également accordée en dehors du cas de carence du syndic, par conséquent de façon générale à l'égard de tous les immeubles en copropriété, par l'article 97 bis du CDR. Il convient de noter que les travaux prescrits peuvent concerner a priori tant les parties communes que les parties privatives, que l'article 97 bis précité prévoit l'hypothèse d'une exécution d'office des travaux par la collectivité en cas de non-réalisation par les copropriétaires, et que la créance qui en résulte est recouvrée selon les procédures en vigueur en matière de recouvrement de créances des collectivités locales.

### **3.3 Une nouvelle législation relative aux BMR**

#### *3.3.1 Une première version de la loi sur les BMR incompatible avec les dispositions du code du patrimoine et du CCL*

Le ministère de l'Équipement et de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire a préparé, depuis fin 2015, un projet de loi relative aux immeubles menaçant ruine qui propose les modalités d'intervention dans le cas de déclaration d'un immeuble menaçant ruine, et ce, à travers des procédures bien définies dans le temps permettant aux communes d'intervenir immédiatement afin de réduire ou d'empêcher les cas de périls. Ces mesures donnent la priorité à l'évacuation immédiate des occupants dans le cas de danger imminent.

De plus, ce projet de loi définit le rôle des communes pour traiter les constructions menaçant ruine. Il devrait permettre à l'État d'intervenir directement à travers le ministère chargé de l'habitat pour réaliser des opérations d'ensemble de rénovation et de réhabilitation des centres anciens par le biais des promoteurs publics (SNIT – ARRU, ...).

Le projet de loi soumis en 2017 au conseil des ministres a fixé les modalités de désignation des bâtiments menacés d'effondrement et des conditions d'intervention obligatoire des autorités afin de préserver la sécurité des personnes y résidant, des voisins et des passants.

Le même projet explicite la manière d'intervention des municipalités ou de l'État au nom du propriétaire pour résoudre le litige concernant les dépenses de démolition, d'évacuation ou de restauration avec fixation des cas nécessitant l'intervention de l'État.

Le projet de loi (loi n° 5-2018) sur les BMR<sup>43</sup> a été soumis le 19 janvier 2018 à l'ARP et discuté au sein de la commission concernée entre le 1<sup>er</sup> février 2018 et le 14 mars 2019.

Le texte initial du projet de loi a été rejeté par plusieurs acteurs de la société civile et le monde de la recherche car il confère au ministère de l'Équipement un pouvoir discrétionnaire sur le bâti, y compris les monuments historiques ou à valeur culturelle, classés ou protégés. Il prévoit notamment des expropriations immédiates et des décisions de démolition prises en quatre semaines, sans donner aucune chance de survie aux édifices. Au niveau légal, il entre en

---

<sup>43</sup> Selon l'article 2 du projet de loi sur les bâtiments menaçant ruine préparé par le ministère de l'équipement et de l'habitat et soumis au parlement en 2018 et non approuvé <https://majles.marsad.tn/ar/legislation/2018/05>

contradiction avec le Code du patrimoine en vigueur depuis 1994, qui privilégie la sauvegarde et la réhabilitation des BMR à leur démolition et qui confie au ministère de la Culture, et aux institutions sous sa tutelle, la mission de protéger les sites et les monuments.

Suite aux pressions exercées par la société civile, la discussion de ce projet de loi au sein de la commission parlementaire a été suspendue.

### *3.3.2 Une nouvelle version de la loi en nette évolution par rapport à la précédente*

Au mois de janvier 2022, une nouvelle version de cette loi a été envoyée aux communes et diverses administrations publiques pour consultation et avis.

La nouvelle version a tenu compte de la majorité des critiques adressées à la version initiale de cette loi en stipulant qu'elle ne s'applique pas aux bâtiments protégés ou classés et aux bâtiments situés dans leurs périmètre à une distance de 200 mètres ainsi qu'aux bâtiments situés à l'intérieur des périmètres des sites culturels ou à l'intérieur des zones de sauvegardes. Les dispositions du code du patrimoine demeurent en vigueur pour l'ensemble de ces bâtiments à caractère historique et patrimonial (article 3). Le président de la commune ne peut prendre aucune décision à propos des BMR ayant un caractère historique, patrimonial ou architectural qu'après avis du ministre chargé du patrimoine excepté les arrêtés d'évacuations immédiats et les mesures préventives urgentes (article 6).

La responsabilité de la commune dans le suivi et la gestion des BMR a été bien précisée dans ce projet de loi. Pour les opérations de constats des BMR, les agents assermentés appartenant au service technique de la municipalité en coordination avec les agents assermentés des services techniques régionaux du ministère chargés de l'habitat et du ministère chargé du patrimoine procèdent à l'établissement de leurs rapports de diagnostic du BMR dans un délai de 3 jours de la date de réception de la doléance des propriétaires, locataires ou occupants relative à l'état du BMR (article 5). Cette disposition consacre le principe de compétence partagée de gestion des BMR entre l'Etat et les communes.

Le suivi du dossier et son instruction (article 7) fait partie de la responsabilité de la commune (désignation d'un bureau d'étude ou d'un ingénieur conseil sur les frais du propriétaire, promulgation d'un arrêté d'évacuation si nécessaire, prise des mesures préventives en cas d'effondrement, promulgation d'un arrêté de démolition partiel ou total si nécessaire...) Les dispositions de l'article 7 ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 267 du CCL qui stipule que l'arrêté de démolition ou d'entretien se base sur le rapport d'expertise exécuté par **un expert désigné par le tribunal compétent** et non par un bureau d'étude ou un ingénieur conseil désigné par le président de la commune.

Ce dernier doit prendre les mesures nécessaires afin d'informer les parties prenantes de l'arrêté de démolition, il doit veiller à son exécution sans délai et procéder à l'enlèvement de décombres. Les frais relatifs à cette opération sont supportés par le propriétaire (article 10).

En cas de péril imminent et sûr, le président de la commune procède à l'évacuation immédiate de l'immeuble après information des propriétaires et locataires ou occupants (article 11). En cas d'absence du propriétaire ou son refus de faire évacuer l'immeuble, la commune le

remplace et évacue le bâtiment en lui faisant supporter les frais financiers de l'opération (article 13).

La commune procède à la démolition immédiate de l'immeuble et la levée des décombres en cas de péril imminent sans délai (article 15). La démolition de l'immeuble est à la charge du propriétaire mais il est possible que la commune prenne en charge cette opération suite à un accord de partenariat entre les deux parties (article 12).

Les articles 23 à 27 traitent de la question du relogement des occupants des BMR et du droit de priorité à la location ou à l'achat et responsabilise la commune dans cette opération en lui confiant la mission de les reloger en attendant leurs indemnisations et en leur accordant la priorité à l'achat ou à la location selon les situations.

La commune bénéficie du droit d'expropriation des BMR (article 28 à 31) lorsqu'elle intervient à la place du propriétaire et dans ce cas elle peut établir un partenariat avec des promoteurs publics ou privés pour la réalisation de projets immobiliers.

Les articles 32 à 34 touchent aux opérations collectives de reconstruction, de rénovation et de réhabilitation des quartiers anciens. Elle confie cette mission à l'Etat sur sa propre initiative ou sur demande de la commune concernée pour rénover, réaménager une zone constituée d'un ou de plusieurs immeubles menaçants ruine appartenant à l'Etat ou à des particuliers, que ce soit dans le cadre de partenariat avec les propriétaires ou après expropriation des immeubles dans le cadre d'opérations collectives. L'Etat peut confier ces projets de reconstruction, de restauration ou de réhabilitation à des opérateurs fonciers publics suite à la signature de convention précisant les obligations suivantes : transfert de la propriété au promoteur foncier public, évacuation des occupants et leurs indemnisation, indemnisation des propriétaires expropriés et des locataires (avec le montant d'un loyer d'un an pour les immeubles destinés l'activité résidentielle, administrative ou artisanale, et d'un loyer de 4 ans pour les locaux commerciaux et ce, aux prix pratiqués dans la zone où se trouve l'immeuble), le relogement des propriétaires occupants dans le cadre d'une opération d'échange dans le nouveau bâtiment neuf s'il n'y a pas eu indemnisation en numéraire, accorder le droit de priorité à la location ou à l'achat aux propriétaires et locataires suite à la reconstruction du bâtiment ou sa restauration selon les prix courant (de location ou de vente) dans la zone et enfin consacrer au moins 20% des nouvelles constructions aux logement sociaux.

Les articles 35 à 40 sont consacrés aux pénalités pour les propriétaires ou occupants qui ne se conforment pas aux dispositions de la présente loi et aux agents responsables de son application.

Les agents de police judiciaire mentionnés aux n° 1, 2, 3 et 4 du chapitre 10 du code de procédure pénale sont chargés de rechercher les violations des dispositions de la présente loi, de les examiner et d'en dresser procès-verbaux, qui sont transmis au président de la commune, au ministère concerné et au procureur de la République territorialement compétent. De plus, sont également chargés de rechercher et d'examiner les infractions aux dispositions de la présente loi, d'y dresser procès-verbal et de les transmettre aux autorités mentionnées à l'alinéa précédent, les agents chargés du suivi de la réglementation

communale, les agents du personnel technique assermenté et ceux chargés du contrôle au ministère chargé du logement et les agents assermentés du Ministère chargé du Patrimoine.

Enfin, le dernier article (41) stipule que les dispositions de la présente loi s'appliquent aux BMR et pour lesquels des décisions d'évacuation et de démolition ont été prises avant la date de son entrée en vigueur, à l'exception des dispositions relatives au devoir de notification et de visite sur place prévues aux articles 5 et 9 de celle-ci.

## Conclusion

Le projet de loi dans sa nouvelle forme se trouve en conformité avec le code du patrimoine et le CCL excepté l'article 7 qui doit être amendé (la désignation de l'expert est ordonnée par le tribunal compétent et non par le président de la commune). En revanche, et même si cette loi consacre le partenariat entre l'Etat et les communes, sa mise en œuvre s'avère difficile à cause de la faiblesse des ressources financières et humaines de la majorité des communes qui trouveront des difficultés à le mettre en application si des mesures d'accompagnements ne suivront pas notamment par un soutien financier directe de l'Etat sous forme de prêts et de dotation et un apport technique, logistique et financier dans le cadre de la coopération décentralisée ou internationale.

La majorité des communes, excepté celles de Tunis, Sousse et Kairouan qui ont une expérience dans le domaine de la réhabilitation et la rénovation urbaine et bénéficient du soutien technique des associations de sauvegarde des Médinas, ne sont pas capable de prendre en charge les BMR et nécessitent un accompagnement plus serré de la part de l'Etat à tous les niveaux.

## **4. La gestion des eaux pluviale en Tunisie dans le nouveau contexte de la décentralisation**

La réalisation et l'entretien des réseaux d'eaux pluviales (REP) fait partie de la responsabilité des collectivités locales. Cette compétence propre aux communes a été consacrée par la loi organique n° 33 du 14 mai 1975 tel que modifiée et complétée par la loi organique n° 68 du 24 juillet 1995 portant attributions aux communes de prendre en charge la réalisation, le renforcement et le curage des fossés. Cette responsabilité a été renforcée par les politiques de décentralisation suite à la promulgation du CCL. En plus du maintien de la responsabilité des communes dans la réalisation et l'entretien des réseaux d'eaux pluviales comme le stipule l'article 240 du CCL, elles sont impliqués désormais dans « L'entretien des équipements et ouvrages des eaux pluviales et la prévention contre les inondation » (Article 243 du CCL) et ce, dans le cadre des compétences partagées entre l'Etat et les communes. Sachant que cette dernière compétence faisait partie des prérogatives propre de l'Etat avant la promulgation du CCL.

Pendant, dans la pratique, la gestion des eaux de pluie (GEP) est souvent l'objet d'une importante fragmentation institutionnelle entre des services éclatés amenant à des confusions en termes de répartition des responsabilités. Ces ambiguïtés dans les rôles et les

responsabilités des différents acteurs de la GEP sont également dues à l'insuffisance des dispositions légales et réglementaires.

Ces considérations amènent à un questionnement sur la place de l'acteur municipal dans le nouveau contexte de la décentralisation. Serait-il capable d'accomplir cette nouvelle mission alors qu'il a du mal à réaliser sa mission initiale relative aux réseaux d'eaux pluviales et à la maîtrise de la GEP ? Quels seraient les modes de gestion les plus appropriés ? Comment réguler les relations entre les acteurs, notamment institutionnels, et donner une cohérence aux politiques publiques relatives aux services ?

#### **4.1 Cadre institutionnel et juridique de la GEP**

La GEP est gérée par plusieurs lois et tributaire de nombreux services essentiels (eau, assainissement, déchets).

##### *4.1.1 Le cadre réglementaire de la GEP*

Le secteur de la GEP est géré par plusieurs lois et codes. La loi la plus récente est le Code des Collectivités Locales qui a traité cette question dans les articles 240 et 243 relatives aux compétences (propre et partagées) des communes.

Auparavant, la loi n° 41 du 19 Avril 1993 permettait à l'office national de l'assainissement de prendre en charge les installations d'évacuations des eaux pluviales dans ces circonscriptions d'intervention pour le compte des collectivités locales.

En effet, dans le cadre de la mission de protection de l'environnement hydrique confiée à l'office National de l'assainissement, et selon le paragraphe 5 de l'article 2 de loi n° 41 précitée, l'ONAS est tenue à élaborer et à réaliser des projets intégrés portant sur le traitement des eaux usées, des eaux pluviales, des ordures ménagères à l'intérieur des périmètres communaux, et des autres ordures. Il peut prendre en charge les installations d'évacuation des eaux pluviales dans ses circonscriptions d'intervention pour le compte des collectivités locales (Article 3). De plus il assure aussi la réalisation des projets nouveaux financés par l'Etat ou les collectivités locales.

On doit noter qu'à partir du moment où les réseaux des eaux usées et des eaux pluviales ont été séparées, l'ONAS ne prend plus en charge les REP que dans le cadre de convention ou accord avec les communes.

Le code des eaux promulgué par Loi n° 75-16 du 31 mars 1975 traite dans la deuxième section du chapitre 7 la question de la lutte contre les inondations en dehors ou à proximité des zones urbaines.

Ainsi, l'article 140 stipule que « L'initiative de l'étude et de la réalisation d'ouvrages généraux de défense contre les eaux incombe à l'Etat qui réalise à cet effet les programmes généraux de lutte contre les inondations destinés à contenir les pointes des crues dans une limite propre à réduire au minimum les effets de ces crues », ce qui fait de cette mission, une compétence propre de l'Etat. L'article 141 autorise « les conseils de gouvernorats et les communes à

exécuter sous le contrôle du Ministre de l'Agriculture avec ou sans subventions de l'Etat, soit isolément, soit après constitutions d'associations gubernatoriales ou intergubernatoriales dénommées groupements de défense contre les inondations ». Toutes ces dispositions concernent essentiellement les espaces éloignés et à proximité des villes et ne touchent pas les espaces urbains.

De plus, plusieurs dispositions sont préconisées pour la protection des propriétés privées contre les cours d'eau, par la construction de digues. Dans ce cas, l'Etat peut accorder une subvention pour la réalisation de ces travaux en fonction de leur intérêt et notamment de la rentabilité économique de l'aménagement et de l'exemption de l'aménagement envisagé dans un cadre plus général ou régional (Article 142). En cas de nécessité, « l'Administration se réserve le droit de construire ou de modifier les digues contre les inondations, d'occuper les berges appartenant à des particuliers, à procéder à leur enlèvement et à acquérir les terres nécessaires au renforcement des digues contre les inondations » (article 143).

Enfin, c'est le décret N° 1413 du 22 juillet 1988 portant organisation du Ministère de l'Équipement et de l'Habitat (article 54) qui régleme l'élaboration des études et des travaux de protection des villes contre les inondations ainsi qu'à l'entretien des ouvrages réalisés dans les villes.

#### *4.1.2 Le cadre institutionnel relatif à la GEP*

La stratégie adoptée par l'Etat dans le domaine la GEP et de protection contre les inondations repose sur le diagnostic approfondi de la situation actuelle et l'élaboration des programmes de développement urbains des villes afin de mieux appréhender et prévenir les risques d'inondations. La mise en œuvre de cette stratégie tient compte du degré des risques envisageables et de leurs impacts éventuels, des moyens disponibles pour le financement et la réalisation des projets et de la cohérence des projets et de leurs répartitions géographiques.

La mission de GEP et de protection contre les inondations est assurée par les services des Ministères de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques, de l'Environnement et du Développement Durable et de l'Intérieur et du Développement Local à travers l'intermédiaire des collectivités locales.

Le ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques assure la protection éloignée des villes. Il est responsable de la réalisation d'ouvrages généraux de défense contre les eaux par la réalisation des barrages et des lacs collinaires permettant ainsi de maîtriser l'écoulement des eaux à l'amont des villes. Cette protection relève des attributions du Ministère de l'Agriculture.

Le ministère de l'équipement et de l'habitat est le principal acteur institutionnel en matière de gestion des eaux pluviales dans les territoires urbains notamment en ce qui concerne la réalisation et l'entretien des ouvrages de protection des villes contre les inondations.

Il réalise aussi les ouvrages à proximité des villes afin de mieux gérer les écoulements des eaux orientés vers la ville et provenant de zones proches et/ou éloignés. Cette protection assure la

gestion des écoulements de l'eau dans les Oueds et dans les zones d'accumulation situées dans/ou à proximité des zones urbaines. Parmi les principales interventions dans ce niveau de protection, on trouve la déviation des Oueds et des cours d'eau en dehors des zones urbaines et la construction des bassins d'écrêtement qui permettent de gérer les quantités et les débits d'eau au moment des averses ; le recalibrage et l'aménagement des Oueds à l'intérieur des zones urbaines ; le recouvrement de certains cours d'eau et la construction de leurs berges, ...

En effet, l'article 54 du Décret n° 1988-1413 du 22 juillet 1988, portant organisation du ministère de l'équipement et de l'habitat, III charge la Direction de l'hydraulique urbaine de la planification à moyen et à long terme des études et travaux de protection des villes contre les inondations, de l'entretien des ouvrages de protection des villes contre les inondations et de l'entretien des ouvrages.

La Direction de l'Hydraulique Urbaine assure depuis sa création, un contrôle et un entretien permanent des ouvrages de protection contre les inondations durant toute l'année et surtout pendant l'été et l'automne, et ce afin de préserver le bon fonctionnement des ouvrages de protection contre les inondations. Ses interventions portent essentiellement sur :

- Le curage, le nettoyage et le renforcement des ouvrages de protection.
- Le curage et nettoyage des cours d'eau limitrophes aux ouvrages.
- La participation aux compagnes de propretés.

Enfin, les communes sont responsables du secteur de l'assainissement des eaux pluviales et ce par la réalisation et l'entretien des réseaux des eaux pluviales à l'intérieur des villes constitués de conduites, dalots et canaux de différentes sections qui déversent dans les lits des oueds, les sebkhas ou dans la mer. Cette mission peut être déléguée à l'Office National d'Assainissement.

#### **4.2 La GEP : une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales : les contraintes de la mise en œuvre**

Dans l'état actuel, et en ce qui concerne le volet assainissement urbain, la majorité des communes trouvent des difficultés à répondre aux besoins de leurs villes pour la réalisation et l'entretien des réseaux des eaux pluviales et dont la responsabilité leur incombe. Le dispositif réglementaire actuel ne pose pas de problème étant donné que cette mission a été toujours une prérogative des communes.

En ce qui concerne les ouvrages de protection contre les inondations, et selon le CCL, le MEH ne détient plus le monopole en la matière, ce qui impose la révision de certains texte afin de les mettre en conformité avec le CCL. Il s'agit surtout du décret N° 1413 du 22 juillet 1988 portant organisation du Ministère de l'Equipement et de l'Habitat et notamment son article 54 qui doit être amendé afin d'impliquer les communes dans l'élaboration des études et des travaux de protection des villes contre les inondations ainsi qu'à l'entretien des ouvrages réalisés dans les villes.

Le MEH est tenu à établir une coopération et une coordination avec les CL, à travers ses DRE, afin de planifier et coordonner les interventions notamment pour l'entretien de ces ouvrages.



La faible capacités logistiques, humaines et financières des CL ne leurs permet pas de participer à la construction de ces ouvrages. La seule possibilité se limite à une coopération pour l'entretien des ouvrages dans un avenir lointain, dès lors que la décentralisation effective sera opérationnelle (suite à la promulgation des décrets d'application du CCL) et que des moyens plus conséquents seront transférés et mis à leurs dispositions afin d'accomplir cette tâche.

Déjà les services de l'Etat ont du mal à assumer cette mission et à assurer une bonne qualité de service à cause des difficultés de financement que ce soit pour les travaux de constructions ou d'entretien courant et périodique des ouvrages.

Les travaux de protection contre les inondations ont connu une croissance du nombre des projets et des budgets alloués d'un plan de développement à un autre. Le nombre de projets réalisés a atteint 162 projets qui ont concerné plus de 150 villes avec un budget global dépassant les 220 millions de Dinars<sup>44</sup>.

Parmi les grands projets réalisés, on cite le projet de protection contre les inondations de l'Ariana Nord et de Kairouan, qui a été réalisé dans le cadre de la coopération entre la Tunisie et le Japon suite à un prêt d'un montant de 38 millions de Dinars.

## 5. Les bâtiments civils

En Tunisie, les bâtiments civils et leurs ouvrages annexes dont la réalisation est entreprise pour le compte de l'Etat, des établissements publics, des établissements publics à caractère non administratif et des entreprises publiques, font partie des compétences propres de l'Etat<sup>45</sup>. Les bâtimensts civils et leurs ouvrages annexes dont la réalisation est entreprise pour le compte des collectivités locales font partie des compétences propres des CL<sup>46</sup>. L'ensemble des institutions étatiques, des établissements publics et des CL sont considérés maîtres d'ouvrages et en conséquence, sont chargés directement de l'étude et de l'exécution des projets de bâtiments civils relevant de leur compétence. A ce titre, ils concluent les contrats d'études et les marchés de travaux et assurent toutes les procédures y afférentes de suivi, de contrôle et de gestion<sup>47</sup>. (selon le premier article du décret 2017-967).

Le ministère chargé de l'équipement est le maître d'ouvrage délégué dans le domaine des bâtiments civils, pour les projets dont la réalisation lui est confiée que ce soit par les différents départements ministériels, les établissements publics, les établissements publics à caractère non administratif et les entreprises publiques ou par les collectivités locales.

---

<sup>44</sup> <http://www.mehat.gov.tn/fr/principaux-secteurs/hydraulique-urbaine/les-projets/>

<sup>45</sup> Selon le premier article du décret 2017-967.

<sup>46</sup> Idem

<sup>47</sup> Selon l'article 2 du décret 2017-967.

## **5.1 Le cadre juridique et institutionnel**

### 5.1.1 le cadre juridique

Le Décret gouvernemental n° 2017-967 du 31 juillet 2017, portant réglementation de la construction des bâtiments civils demeure le principal texte qui régleme la construction des bâtiments civils. Ce texte a abrogées toutes les dispositions antérieures contraires au présent décret gouvernemental et notamment les dispositions du décret n° 2009-2617 du 14 septembre 2009, portant réglementation de la construction des bâtiments civils et de l'arrêté du ministre de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire du 16 septembre 2009 portant fixation des projets de bâtiments civils à caractère national et départemental à la date d'entrée en vigueur du présent décret gouvernemental.

- loi organique n° 89-11 du 4 février 1989, relative aux conseils régionaux, et les textes qui l'ont modifiée et complétée et notamment la loi organique n° 2011-1 du 3 janvier 2011, relative à la composition des conseils régionaux,

- le décret n° 74-93 du 15 février 1974, fixant les attributions du ministère de l'équipement, tel que modifié par le décret n° 92-248 du 3 février 1992,

- le décret n° 88-1413 du 22 juillet 1988, portant organisation du ministère de l'équipement et de l'habitat, tel que modifié et complété par le décret n° 92-249 du 3 février 1992 et le décret n° 2008-121 du 16 janvier 2008,

- le décret n° 2008-512 du 25 février 2008, fixant les attributions et l'organisation des directions régionales du ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire tel que modifié par le décret n° 2015-1766 du 9 novembre 2015 ,

- le décret n° 2012-1711 du 4 septembre 2012, fixant la nature des dépenses de fonctionnement et d'équipement à caractère régional,

Décret gouvernemental n° 2020-933 du 23 novembre 2020, portant modification du décret n° 2012-1711 du 4 septembre 2012, fixant la nature des dépenses de fonctionnement et d'équipement à caractère régional.

### 5.1.2 le cadre institutionnel

Selon les dispositions du décret n° 2009-2617, le ministère chargé de l'équipement est l'acteur principal pour la construction des Bâtiments civils. Il est chargé notamment de l'étude et de l'exécution des projets de bâtiments civils. Sa mission consiste à conclure les contrats d'études, les marchés de travaux, les contrats et les marchés en rapport avec les projets conformément à la réglementation en vigueur. A cet effet, il prend toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer le suivi, le contrôle et la gestion de toutes les opérations y afférentes. Il lui revient aussi de choisir les modalités de réalisation du projet. Il peut également procéder à la réalisation des études des plans de cohérence et aussi des études des travaux de voiries et réseaux divers ainsi que les aménagements extérieurs des terrains destinés à la réalisation des projets de bâtiments et ce à la demande des différents ministères

et collectivités locales ainsi qu'aux autres institutions étatiques. ils concluent les contrats d'études et les marchés de travaux et assurent toutes les procédures y afférentes de suivi, de contrôle et de gestion.

## 5.2 Classification des bâtiments civils

Les bâtiments civils sont classés en deux types : les bâtiments civils réalisés pour le compte de l'Etat, des établissements publics et des collectivités locales et les bâtiments civils réalisés pour le compte des établissements publics à caractère non administratif et des entreprises publiques.

### 5.2.1 Les bâtiments civils réalisés pour le compte de l'Etat, des établissements publics et des collectivités locales

Cinq catégories de distinguent pour ce premier type de Bâtiments civil<sup>48</sup>. Il s'agit :

- Pour la première catégorie (A1), il s'agit des bâtiments civils complexes répondant à un ou plusieurs des critères suivants :

- ✚ Une envergure, grande hauteur, structures spécifiques ou performances exceptionnelles,
- ✚ une multiplicité des fonctions des ouvrages entraînant une complexité de conception,
- ✚ une multiplicité des techniques qui requièrent une coordination poussée.
- ✚ les bâtiments pour lesquels on utilise des techniques nouvelles, engendrant une complexité de conception et d'exécution,
- ✚ les bâtiments qui nécessitent des études techniques spéciales à cause des exigences du site et de l'environnement.
- ✚ La nécessité de recourir à une structure spécialisée dans le domaine de réalisation des projets.

- Pour cette première catégorie on a aussi les bâtiments à caractère historique et symbolique,
- les bâtiments civils neufs de la catégorie A5 ci-après définis dont l'estimation globale prévisionnelle dépasse sept millions de dinars,
- les sièges du parlement et les sièges des départements ministériels et des secrétariats d'Etat,
- les centres hospitalo-universitaires, les hôpitaux régionaux et les polycliniques publiques,
- les campus universitaires avec leurs différentes composantes, facultés et instituts supérieurs,
- les principales composantes des pôles technologiques,
- les complexes sportifs et culturels destinés à accueillir des manifestations internationales,
- les piscines et les salles de sport à vocation olympique,
- les ambassades et les bâtiments civils tunisiens à l'étranger,
- les maisons de radio et de télévision, les théâtres, les musées et les monuments commémoratifs,
- tout bâtiment civil devant abriter des manifestations internationales.

---

<sup>48</sup> Selon l'article 6 du décret 2017-967.

Le ministère chargé de l'équipement est chargé d'office de la réalisation de cette catégorie de projets en tant que maître d'ouvrage délégué. Il est chargé aussi de la réalisation de toutes les tranches du projet dont la réalisation est programmée en plusieurs tranches fonctionnelles. Et dans ce cas, il est tenu de réaliser les études des avant projets détaillés pour l'ensemble des tranches du projet.

La deuxième catégorie (A2) concerne les bâtiments rentrant dans le cadre d'un programme national d'entretien de bâtiments civils. Ces projets sont réalisés par le maître d'ouvrage. Toutefois, le ministère chargé de l'équipement peut réaliser le projet en tant que maître d'ouvrage délégué sur décision du chef du gouvernement.

La troisième catégorie (A3) touche aux projets de bâtiments civils indiqués au décret n° 2012-1711 du 4 septembre 2012, fixant la nature des dépenses de fonctionnement et d'équipement à caractère régional. Le gouverneur en sa qualité d'ordonnateur principal, est le maître d'ouvrage pour cette catégorie de bâtiments civils, ainsi que pour les projets relevant du conseil régional. Ce dernier point pose se trouve en contradiction avec les dispositions du CCL et nécessite donc sa révision étant donné que le gouverneur n'est plus ordonnateur principal du conseil régional.

Les services régionaux du ministère chargé de l'équipement peuvent assurer le suivi des études et la réalisation de ces projets sur ordre du gouverneur territorialement compétent. Lorsque la réalisation de ces projets dépasse les moyens des services régionaux, le gouverneur peut solliciter l'assistance des services centraux du ministère chargé de l'équipement. Toutefois, pour les projets de cette catégorie présentant une complexité fonctionnelle et technique importante, le ministère chargé de l'équipement peut être maître d'ouvrage délégué sur décision du chef du gouvernement.

La mission du ministère chargé de l'équipement en tant que maître d'ouvrage délégué ainsi que celle des directions régionales du ministère chargé de l'équipement pour les projets de cette catégorie prennent fin à partir de la date de réception définitive du projet<sup>49</sup>.

La quatrième catégorie (A4) concerne les projets de bâtiments civils relevant du conseil municipal. Le président du conseil municipal concerné est le maître d'ouvrage pour cette catégorie de projets. Il peut solliciter le gouverneur territorialement compétent afin d'inviter les services régionaux du ministère chargé de l'équipement à leur prêter une assistance technique dans la limite des moyens pour la réalisation de certains projets. Si le projet dépasse les moyens des services régionaux, le gouverneur peut solliciter l'assistance des services centraux du ministre chargé de l'équipement. Dans tous les cas, le conseil municipal demeure entièrement responsable de la réalisation du projet en ce qui concerne la gestion administrative, technique et financière conformément à la réglementation en vigueur.

---

<sup>49</sup> selon l'article 6 du décret 2017-967.

Enfin, la dernière catégorie (A5) concerne les projets de bâtiments civils relativement complexes qui ne présentent pas de difficultés techniques particulières et qui ne font pas partie des catégories « A1, A3 et A4 » notamment :

- la réhabilitation, la rénovation, l'extension des projets quelque soit leurs montants,
- les projets neufs dont l'estimation prévisionnelle considérant toutes les tranches fonctionnelles du projet, ne dépasse pas sept millions de dinars.

Ces projets sont réalisés par le département ministériel concerné pour son compte et sous sa responsabilité en tant que maître d'ouvrage. Les travaux de réhabilitation, de rénovation ou d'extension à effectuer sur des projets de la catégorie A1 qui risquent de toucher à la stabilité du bâtiment ou à la sécurité des personnes, ne peuvent être engagés par le maître d'ouvrage qu'après avoir recueilli l'avis du ministre chargé de l'équipement quant aux procédures à entreprendre pour la réalisation des travaux correspondants. Dans ce cas, le ministre chargé de l'équipement doit émettre son avis dans un délai ne dépassant pas un mois. A la demande du maître d'ouvrage, le ministère chargé de l'équipement peut se charger de la réalisation des projets de cette catégorie en tant que maître d'ouvrage délégué. Les projets dont la réalisation a été déjà entamée par le maître d'ouvrage ne peuvent être confiés au ministère chargé de l'équipement en tant que maître d'ouvrage délégué, que par un accord écrit entre les deux parties.

5.2.2 Les bâtiments civils réalisés pour le compte des établissements publics à caractère non administratif et des entreprises publiques :

La réalisation de ces projets est assurée par le maître d'ouvrage concerné pour son compte et sous sa responsabilité. Le ministère chargé de l'équipement, à la demande du ministre de tutelle du maître d'ouvrage concerné, peut accepter de prêter son concours à la réalisation de ces projets dans toutes ses phases. Une convention doit être conclue entre les deux parties en vertu de laquelle le maître d'ouvrage s'engage essentiellement de prendre en charge les frais de gestion du projet. Toutefois, le ministère chargé de l'équipement peut réaliser certains projets en tant que maître d'ouvrage délégué sur décision du chef du gouvernement.

### **5.3 Quels partage de compétence pour le domaine des bâtiments civils**

#### *5.3.1 Des avis partagés quant à l'implication des communes dans le domaine des Bâtiments civils*

La complexité du domaine des bâtiments civils et la délicatesse de cette mission impose des précautions à prendre pour le partage de cette compétence avec les collectivités locales. C'est l'avis de la majorité des responsables du ministère de l'équipement que nous avons interviewé et qui sont très réticents à l'implication directe des communes dans ce domaine.

En revanche, les responsables des communes qui nous ont accordé des entretiens sont unanimes pour l'implication de la commune dans ce domaine étant donné que ces bâtiments sont réalisés dans leurs territoires et ils exigent d'être consultés au moins lors du choix du site du bâtiment et des aspects architecturaux du BC. En effet, et pour des contraintes relatives à

la disponibilité de réserves foncières, les BC sont localisés loin des agglomérations et des axes de transport et des divers réseaux, ce qui cause des difficultés pour leurs exploitations.

### 5.3.2 Une implication limitée des CL dans le domaine des Bâtiments civils

Le nouveau contexte juridique impose l'implication des communes dans le domaine des bâtiments civils étant donné qu'il figure parmi les compétences partagées. Les dispositions du décret 2017-967 se trouvent en conformité avec le CCL et ne posent pas de problèmes de compatibilité excepté pour un seul article du décret 2017-967, à savoir l'article 6 et notamment l'aliéna qui traite la catégorie 3 des BC. En effet, les dispositions de cet article stipule que le gouverneur en sa qualité d'ordonnateur principal, est le maître d'ouvrage pour la catégorie de bâtiments civils de la catégorie (A3)<sup>50</sup> ainsi que pour les projets relevant du conseil régional. Le gouverneur ne sera plus ordonnateur du conseil régional après les prochaines élections des conseils régionaux, et en conséquence cet article doit être abrogé et adapté au CCL qui fait du président du conseil régional comme ordonnateur principal du conseil.

L'implication des communes est envisageable aussi au niveau des études de conception des projet de bâtiment civil notamment en ce qui concerne le choix du plan architectural du BC pour qu'il soit en harmonie avec l'aspect architectural de la ville. Les études de conception établies par les concepteurs désignés à cet effet par le maître d'ouvrage ou par le maître d'ouvrage délégué doivent être soumis à la commune pour avis. En conséquence, l'article 11 du décret n° 2017-967 doit être révisé dans ce sens.

La commune aussi peut faire partie de la commission technique des bâtiments civils afin de lui permettre de donner son avis sur les dossiers relatifs aux différentes étapes des études architecturales et techniques, la conception architecturale et technique des projets de point de vue urbain et architectural. Ceci impose une révision de l'article 17 du même décret.

Ces modifications suggérées vont dans le sens d'une implication active des CL dans tous les projets qui sont programmés dans leurs circonscriptions territoriales et concrétisent les dispositions de l'article 242 du CCL qui stipule que « Le conseil municipal est consulté et émet son avis sur tout projet que l'Etat, le district, la région ou une entreprise publique envisage de réaliser dans la zone communale ».

---

<sup>50</sup> Il s'agit des projets de bâtiments civils indiqués au décret n° 2012-1711 du 4 septembre 2012, fixant la nature des dépenses de fonctionnement et d'équipement à caractère régional.

## CONCLUSION

Il ressort de cette étude que la commune devrait jouer un rôle primordial dans le développement de son territoire. La progressivité dans la mise en place de la décentralisation telle que stipulée dans le chapitre 12 du CCL œuvrera certainement pour l'élargissement des compétences de la commune à travers le partage et le transfert de compétences de la part du pouvoir central vers les communes.

En plus des réformes qui touchent les textes juridiques ou réglementaires, d'autres actions s'imposent afin de réussir le processus de décentralisation et permettre aux communes d'exercer leurs compétences propres et partagées. Il s'agit en premier lieu de renforcer les ressources humaines des communes, en deuxième lieu, une mise en place de programmes de formation au profit de leurs personnels s'impose. Il s'agira en dernier lieu d'assurer les transferts financiers nécessaires et qui doivent accompagner le transfert de compétence.

## BIBLIOGRAPHIE

Agence d'Urbanisme Du Grand Tunis, 2017, « Etude sur la normalisation des voies urbaines dans le grand Tunis. Guide de conception des profils en travers et des aménagements urbains. Edition définitive, décembre 2017, 120 pages.

Banque Africaine De Développement, 2009, « Etude de protection contre les inondations des zones nord et est du Grand Tunis », 35 pages.

CILG-VNG International, 2021, « La stratégie de renforcement institutionnel et de repositionnement de la Direction de l'urbanisme et d'une feuille de route pour ce repositionnement » –Programme IDEMA »,

CILG-VNG, 2022, « Elaboration de la Stratégie de redéploiement et de repositionnement de la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire dans le nouveau cadre de la décentralisation. Vision stratégique de repositionnement ; scenarii ; plan d'action et feuille de route ». –Programme IDEMA ».

Fédération canadienne des municipalités et le Conseil national de recherches du Canada, 2005, « Guide national pour des infrastructures municipales durables. Réutilisation ou recyclage des matériaux de construction ou d'entretien de routes », 58 pages.

Ministère de l'équipement et de l'Habitat (DGPC), 2018, « Projet de Modernisation des Corridors de Transport Routier (PMCTR) – Mise en place d'une base de données routière Rapport de Synthèse (2) – Cadre institutionnel et légal », 299 pages

Ministère de l'Intérieur et du Développement Local Direction Générale des Collectivités Publiques Locales, 2007, « Mise en place d'un dispositif institutionnel juridique et financier d'intervention dans les centres anciens. Elaboration de la méthodologie et des termes de références pour les interventions dans les centres anciens », Phase 1 – Etat des lieux et orientations préliminaires de réajustement. Janvier 2007 ACT Consultants, 109 pages.

Programme Solidarité Eau, 2013, « La gestion des eaux pluviales (GEP) en milieu urbain dans les pays en développement. Etat des lieux et pistes de réflexions pour un futur programme de recherche action », Décembre 2013, 38 pages.

UE, BEI, EUROMED, 2013, « Assistance technique pour l'amélioration de la sécurité sur le réseau routier tunisien. Analyse du cadre juridique et recommandations », PROINTEC – SPT – SERAH, Février 2013, 18 pages.



**IDEMA**•

INITIATIVE POUR UNE DÉCENTRALISATION  
EFFICIENTE ET DES MUNICIPALITÉS ATTRACTIVES

Immeuble IRIS, 3ème étage rue du Lac Malären, Tunis, Tunisie  
Tel : +216 71 860 245 / +216 71 860 243 / Fax : +216 71 860 242  
Email : [cilg@cilg-international.org](mailto:cilg@cilg-international.org) - Site web : [www.cilg-international.org](http://www.cilg-international.org)