



**PROJET DU CODE  
DE L'ENVIRONNEMENT  
(CDE)**

Analyse critique  
& Contributions  
du Réseau  
Tunisie Verte

**Février 2023**



## Avant-Propos

Ce travail d'analyse critique du projet de Code de l'Environnement (CdE) est le résultat de nombreuses consultations et discussions avec les membres élargis du Réseau Tunisie Verte et la contribution de spécialistes, académiciens, chercheurs de différentes disciplines, ainsi que des personnes ressources du domaine de la fiscalité, du domaine du droit commun et du droit de l'environnement.

La première partie de ce document présente le résultat des réflexions et des investigations partagées, aussi exhaustives et profondes, et qui a été synthétisé pour les besoins d'une lecture facile, accessible et compréhensive par un large public avisé.

La deuxième partie portant sur l'analyse et les recommandations n'a concerné, dans cette première phase que quelques chapitres du projet du code en cours d'actualisation et de toutes les informations que nous avons pu avoir à notre disposition.

Hormis la partie réservée aux principes fondamentaux que nous partageons dans son contenu, quatre thèmes ont été sélectionnés et ont fait l'objet d'une lecture critique et constructive proposant donc des recommandations par une équipe composée de :



Hekma Achour  
**Thème écosystème**



Boubaker Houmane  
**Thème du Sol**



Amel Jrad  
**Thème financement  
et fiscalité  
environnementale**



Nidhal Attia  
**Thème changement  
climatique**

Chargée par le Réseau Tunisie Verte, cette équipe portant la voix d'une grande partie des OSC, suivra de près l'évolution du projet d'actualisation du CdE qui devrait, comme le stipule l'exposé de motif, devenir « le futur premier Code de l'Environnement tunisien qui pourrait être un référentiel à la fois pour les pouvoirs publics, les citoyens, les entreprises, l'administration et le juge ».

# Table des matières

## Préambule

### / Première Partie

#### *Réflexions partagées*

**3**

- I. Contexte et justification 5
- II. Vision du Code : autrement dit, quel Code nous voulons ? 6
- III. Analyse de la structure du Code 7
  - A. Du processus d'actualisation choisi – la version 2013 – 7
  - B. Du périmètre du projet du Code 8
  - C. De la temporalité du code 8
  - D. De l'effectivité du code 8

### / Deuxième Partie

#### *Suggestions et structures proposées*

**9**

- I. De la nécessité d'une refonte totale du chapitre relatif aux sols 10
- II. Par rapport à la nature et aux milieux naturels 12
- III. Par rapport à la crise climatique : *vers une meilleure intégration du changement climatique dans le projet du CdE* 14
- IV. Par rapport aux financements : *la FISCALITE environnementale* 15

### / Troisième Partie

#### *Conclusion*

**17**

# REFLEXIONS PARTAGÉES



Le ministère de l'environnement a lancé en mai 2022, une mission d'expertise pour actualiser et mettre à jour le projet de Code de l'Environnement (CdE) élaboré en 2013. Ce dernier étant resté, depuis, sans aucune implémentation dans le champ de la législation environnementale tunisienne.

Pourtant et à l'unanimité, l'état critique de l'environnement en Tunisie ne laisse personne indifférent. Nul besoin de diagnostics. Les faits dépassent les analyses et les évaluations qui se juxtaposent et se compilent d'années en années. Deux mots clés sont à l'ordre du jour, « *Urgence et Actions* » ; et pour rester laconique et aller tout droit au but, la question clé serait : « *l'actualisation du projet du CdE de 2013 est-ce une des solutions urgentes* » ?

La réponse spontanée et rapide est « **Non!** » vu d'une part le détail des activités prévues par les termes de références de la mission (actualisation de la version de 2013 par les textes parus entre temps) et du temps imparti pour sa réalisation ( 2-3 mois) et d'autre part, le contexte politique, économique et social que nous traversons.

Mais, quand on regarde un peu plus en profondeur, nous constatons, en fait, que l'un des facteurs principaux de la crise actuelle réside dans le rapport que nous entretenons avec la nature et l'environnement.

Cependant, et compte tenu de l'importance du droit de l'environnement dans le droit local et interne, de son emboîtement avec le droit international, et du lancement officiel de la mission d'expertise, nous, groupe d'organisations de la société civile - OSC (Réseau Tunisie Verte) et d'experts indépendants, avons pris l'initiative d'analyser le projet du CdE ainsi que les résultats attendus de la mission d'expertise pour l'actualisation du CdE engagée par le ministère. Nous nous sommes également intéressés aux modalités de conduite de ladite mission, afin d'apporter au ministère de l'environnement et à l'ensemble des parties prenantes un éclairage pertinent basé sur des interrogations, ainsi que des mesures constructives pour réussir la préparation dudit CdE dont la finalité serait de : (i) faire de la nature, avec tous ces écosystèmes, une alliée dans la lutte et l'adaptation au changement climatique, (ii) bâtir une économie prospère compétitive, créatrice d'emplois décents et efficace dans l'utilisation des ressources naturelles, (iii) améliorer la qualité de vie et la santé des citoyens dans un environnement sain où personne n'est laissée de côté.

Ainsi, et après une longue éclipse de 9 années, cette mission de révision (plutôt que d'actualisation) du projet de CdE offre l'occasion, aux différentes parties prenantes, d'engager de véritables transformations qui concernent tant le contenu du code que son périmètre et sa structure de fond, ainsi que les mécanismes de sa mise en application (effectivité) et son adaptation à l'évolution du système international de la protection de l'environnement.

## I. Contexte et justification

Le désordre environnemental a provoqué le ralentissement de l'action des pouvoirs publics. De plus, l'instabilité et l'absence d'une politique cohérente des différents gouvernements qui se sont succédés depuis 2011, a fragilisé davantage le droit de l'environnement, annonçant l'incapacité des autorités, aussi bien centrales que locales, à relever les défis environnementaux que nous pouvons qualifier de complexes, ramifiés et surtout, très profonds. D'où l'importance d'un nouveau cadre réglementaire qui soit en mesure de conférer à l'action environnementale plus de robustesse et d'appropriation issue d'une nouvelle approche dans l'analyse et la compréhension des phénomènes, leur prévention, le traitement et la résolution basés sur des principes partagés et des normes effectives, sans oublier bien évidemment le suivi, les incitations et les sanctions.

Dans ce contexte, le droit de l'environnement se heurte, aujourd'hui à plusieurs défis de taille, certains sont de nature scientifiques et techniques d'autres relèvent plutôt de la gouvernance de l'harmonisation des règles et de leur accessibilité. Il est important que le CdE s'attaque à ces aspects et aux autres défis émergents.

En effet, qu'il s'agisse de la gestion des ressources naturelles et des écosystèmes, de la protection de la biodiversité continentale et marine, de la lutte contre les pollutions et les nuisances, de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, de la conservation des sols, de la gestion durable des côtes et du milieu marin, de l'amélioration de la qualité de vie en milieu urbain, péri-urbain et rural ..., les textes juridiques se multiplient et se diversifient et pourtant, le droit de l'environnement reste un droit largement inefficace dans notre pays. Il y a à cela plusieurs raisons, nous en citerons trois en rapport direct avec le processus de codification et qu'il faudra certainement éviter dans le projet d'actualisation :

- (i) le manque de cohérence des textes de lois qui sème la confusion et multiplie les interprétations contradictoires dans le champ du droit de l'environnement;
- (ii) l'éparpillement voire l'inflation des règles qui font que l'on se retrouve dans un « maquis » juridique souvent difficile à franchir sans oublier le langage ésotérique employé (scientifique et juridique) dans l'énoncé des textes qui ne favorise pas l'accessibilité et la compréhension par tous du couple droit/devoir en rapport avec l'environnement ;
- (iii) l'approche institutionnelle classique basée sur la conduite du projet sous « l'œil » d'un comité de pilotage désigné et composé essentiellement de représentants d'administration peu enclins à leurs propres critiques.

## II. Vision du Code : autrement dit, quel Code nous voulons ?

Ce code sera-t-il un corpus de règles juridiques, d'ordre général, avec un renvoi aux textes spécifiques, et qui prend en compte les nouveaux principes et l'évolution du droit de l'environnement depuis 2013 ? A ce moment, l'actualisation de ce dernier trouve tout son sens.

Ou bien, voudrions-nous un **code fédérateur d'une nouvelle vision** qui :

- place l'environnement au cœur de la politique de l'Etat pour induire un nouveau paradigme de transversalité environnementale au niveau des secteurs économique, social et culturel, publics et privés et autour des principes intégrés des ODD ;
- prend en compte la pensée systémique qui privilégie l'approche holistique -contraire à la démarche sectorielle ou en silos- et saisit tous les avantages de l'intégration au niveau des politiques, stratégies et programmes de développement durable.

### **Donner un nouvel élan à l'action environnementale**

Vraisemblablement, les attentes d'un CdE ne doivent pas se limiter à un outil ou bien un mécanisme qui assurera la simple préservation de l'environnement. Contrairement à la compréhension simpliste et limitative de l'environnement, nous aspirons à un Code qui placera l'environnement, au cœur des débats sur les transformations, à savoir, le changement du modèle économique à bout de souffle, le budget de l'Etat, les transformations socio-économiques et osons le dire, le changement de paradigme.

Le Code devrait amorcer une action environnementale différente qui reposerait sur plus de réalisme et par conséquent, une écologie plus radicale.

Compte tenu de tous ces facteurs, dès le départ le code devrait porter l'intitulé suivant : Code de la transformation écologique.

### III. Analyse de la structure du Code

#### A. Du processus d'actualisation choisi – la version 2013 –

Codifier, c'est mieux connaître et reconnaître le droit de/à l'environnement dont l'état des règles offre aujourd'hui, une masse hétéroclite de dispositions d'origines diverses, construites selon des logiques autonomes : Code(s) de l'eau, des forêts, de l'urbanisme, du patrimoine, lois et décrets, ...et dont une partie s'est trouvée recyclée dans le projet 2013.

C'est pour cela que la méthodologie d'actualisation du Code doit intégrer un mode de gouvernance de l'environnement basé sur les écosystèmes, intégrant tous les secteurs économique, social et culturel pour un développement durable où les droits humains sont garantis ainsi que ceux des générations actuelles et futures.

Partant de notre profonde conviction que l'environnement doit être transversal et considéré comme le pivot de la politique de l'Etat, toutes les institutions publiques autres que le ministère de l'Environnement et les administrations sous sa tutelle doivent intégrer l'environnement comme un élément de base dans leurs stratégies et projets de développement.

Le secteur privé, quant à lui, doit prendre conscience de son rôle dans la protection et la valorisation de l'environnement, de sa responsabilité dans la dégradation de ce dernier, et du potentiel économique d'un environnement rationalisé.

De même, l'être humain ayant droit à un environnement sain et équilibré, doit être capable de saisir le sens de ce droit afin d'en jouir, d'en mesurer les obligations qui lui incombent dans le but de maintenir un certain équilibre entre les ayants droits.

Pour toutes ses raisons, nous estimons que le Code doit ouvrir la voie à un long processus d'harmonisation institutionnelle de gestion de l'environnement.

Nous pensons que l'actualisation du projet du Code devrait aussi favoriser :

- L'analyse de l'évolution de l'état de l'environnement dans le temps et dans l'espace,
- La prise en compte des données scientifiques et techniques disponibles,
- L'appropriation sociale des règles de l'environnement (facilité la compréhension et l'accessibilité),
- Le rétablissement du rapport/contrat du citoyen tunisien avec la nature donc un projet de Code, au fil conducteur, écocentrique dépassant la vision égo et anthropocentrique),
- L'effectivité du droit de l'environnement et son évolution en harmonie avec les normes internationales.

Revenant au processus mis en œuvre par le ministère pour la réalisation de la mission d'expertise et à ses TdR pour noter ces constatations :

## B. Du périmètre du projet du Code

Le doute qui accompagne le travail sur le dossier du CdE nous incite à nous questionner sur un certain nombre de points relatifs au périmètre du projet dudit Code. Parmi nos principaux questionnements :

- Ne faudrait-il pas une analyse d'impact en amont pour s'assurer de l'intégration de ce projet d'actualisation du Code dans le corpus juridique actuel ?
- Ne faudrait-il pas, également, réfléchir aux mécanismes d'adaptation du projet d'actualisation du Code aux principes énoncés dans la nouvelle Constitution ?

## C. De la temporalité du Code

Le contexte politique actuel invite à réfléchir quant à l'opportunité d'une éventuelle adoption du CdE. La nouvelle Constitution du 25 juillet 2022 nécessite une prise en considération des fondements de la 3<sup>ème</sup> République. L'examen des droits consacrés par la Constitution, notamment les articles 47 et 48, est fondamental pour que le CdE soit en phase avec la politique de l'Etat.

Le Comité de Pilotage (Copil) impliqué dans le travail sur le CdE doit prendre en considération les travaux des autres Copil/commissions créés pour élaborer les lois sur la biodiversité, le climat, l'étude sur l'économie verte, bleue etc.

Le temps de préparation du code est intimement lié à l'objectif de celui-ci.

## D. De l'effectivité du Code

Pour que le Code soit effectif, les mécanismes d'application doivent être cités et consacrés au sein du Code afin de garantir une certaine cohérence et garantir le respect du droit.

De même, les textes d'application devraient être rédigés en parallèle avec la préparation du Code. Cela empêchera le retard dans sa mise en application, comme c'était le cas auparavant. Nous citons, à titre d'exemple le Code des Collectivités Locales.

# SUGGESTIONS ET STRUCTURES PROPOSÉES



En vue de contribuer à la conduite du processus d'actualisation du CdE et à l'assurance de son accomplissement dans un cadre participatif et de bonne gouvernance accomplis, nous proposons les résultats de notre investigation analytique relative à certains chapitres et contenus du projet de CdE de 2013 ainsi qu'à des ajouts d'ordre structurel en rapport à certains manquements ou faiblesses dégagés.

## I. De la nécessité d'une refonte totale du chapitre relatif aux sols

Tel que présenté dans le projet du CdE dans sa version 2013 et celle de septembre 2022, **le chapitre V intitulé : Pollution des sols et des sous-sols** « inséré » sous le Titre V portant sur les Pollutions et nuisances, **mérite d'être profondément revu** en associant et en consultant les chercheurs en sciences des sols (pédologues) et les ingénieurs agronomes voire les urbanistes, paysagistes, écologistes et archéologues.

### Trois principales raisons expliquent notre position

#### 1. La Nécessité d'opérer une véritable transformation de notre « regard sur le sol »

La perception réductionniste et « utilitariste » qui fige le sol dans sa fonction de substrat pour la production agricole (sécurité alimentaire, source de revenus pour les petits agriculteurs,...) et de plateforme des infrastructures humaines, doit céder la place à une approche systémique qui :

- Intègre le rôle multifonctionnel des sols comme : puits de carbone (les sols constituent le plus grand réservoir terrestre de carbone avec environ 2 500 gigatonnes de carbone, contre 800 gigatonnes dans l'atmosphère et 560 gigatonnes dans le monde vivant (animaux et végétaux), épuration de l'eau et protecteur des nappes phréatiques, habitat de biodiversité (les sols abritent 25 % de la biodiversité mondiale) ; milieu de recyclage et réservoir de nutriments pour les plantes, source de matières premières (constructions écolos), ressources phylogénétiques permettant d'établir les liens de parenté entre organismes, conservateur du patrimoine géologique et archéologique, élément de l'esthétique des paysages,...
- Restitue aux sols leur vraie valeur écosystémique, justifiant, dans le cadre de ce projet d'actualisation du CdE notre proposition de les intégrer sous le Titre III de la version de septembre 2022. Un changement de paradigme est recommandé au sein de la communauté juridique qui s'est concentrée de façon, quelque peu, obsessionnelle sur les aspects liés à la pollution tout en restant peu prolixes sur les autres enjeux pour lesquels, des transferts de connaissances scientifiques sont plus que jamais nécessaires. **Intégrons !**

#### 2. L'Urgence d'adopter de nouvelles règles et directives pour une protection plus « robuste » des ressources en sols

aptes à mobiliser les décideurs politiques, les législateurs, les chercheurs, les utilisateurs, les composantes sociétales et les ressources financières nécessaires pour un projet collectif visant l'atteinte de la cible 15.3 de l'Agenda 2030. Des évolutions normatives importantes sont enregistrées, ces dernières années, dans le domaine de la protection des sols et s'intéressent particulièrement à leur santé et à leur sécurité. L'intitulé de la nouvelle stratégie de l'Union Européenne « Récolter les fruits des sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat » s'inscrit dans cet ordre et laisse présager de nouvelles restrictions sur l'importation de produits agricoles en provenance des pays où la qualité/santé de leurs sols ne répond pas aux normes. Un alignement aux

nouvelles orientations et directives internationales et leurs adaptations à notre contexte national sont recommandés. **Innovons!**

- 3. l'Opportunité de** fédérer les parties prenantes autour d'un même corpus juridique indispensable pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique cohérente de protection des sols axée sur la prévention des sols vulnérables contre les risques de dégradations naturelles et anthropiques, la gestion durable des sols en bonne santé et la réhabilitation des sols des sites contaminés. Il est aussi important de bâtir des synergies entre les stratégies nationales sur le changement climatique et celle de la biodiversité et le plan d'action national de lutte contre la désertification afin de réduire le chevauchement des efforts organisationnels et d'accélérer l'identification des domaines prioritaires. Le sol peut jouer, à ce niveau, le rôle de pivot dans un « Nexus stratégique » garant d'une politique environnementale cohérente. **Osons!**

**En résumé,** pour assurer une protection plus renforcée (un leitmotiv de l'exposé des motifs), la version actuelle du CdE mérite de : (i) ne pas se cantonner à des « renvois » timides « sans remise en cause » du droit existant des sols (ii) être plus innovante pour tracer la voie d'une révision profonde de la législation relative à la protection des sols et (iii) être plus audacieuse pour engager les décideurs politiques vers l'adoption d'une approche holistique et intégrée de la gestion durable des sols qui soit fondée sur les 5 principes suivants :

- Le sol est un patrimoine commun et sa protection est d'intérêt général
- La prise en compte de la multifonctionnalité des sols dans les choix de l'affectation et de l'utilisation de ceux-ci.
- L'intégration de la protection des sols, leur utilisation durable et leur restauration à toutes les politiques sectorielles afin d'éviter les chevauchements, les incohérences et les contradictions au sein de la législation et des stratégies.
- La compensation des incidences négatives liées à l'imperméabilisation des sols dans les villes par la protection et le développement des zones agroécologiques en milieu périurbain.
- L'application du principe de précaution à la protection des sols.

## II. Par rapport à la nature et aux milieux naturels

Cette partie de la version de 2013 du Code doit être profondément révisée et revue selon une structure basée sur les écosystèmes.

### 1. Analyse des titres 3 et 4 du projet de CdE de 2013

- L'intitulé du titre 3 aurait pu être consacré aux écosystèmes. Présenté de la sorte, il y a un entremêlement sémantique qui prête à confusion entre les composantes de l'environnement. Il est indispensable d'adopter la typologie globale des écosystèmes qui a été élaborée selon des normes et des standards qui permettent une meilleure gestion et conservation de ces derniers.

Afin de permettre cela, un travail de fond doit être coordonné avec les institutions de recherche, le ministère de l'agriculture et tous les intervenants du domaine de l'environnement afin de dresser une liste exhaustive et définitive des écosystèmes selon les normes internationales.

La création d'une commission de suivi des écosystèmes (responsable de l'identification, mise à jour, coordination entre les intervenants publics et privés) est indispensable.

- L'enjeu est double car, il permettra d'élever les écosystèmes tunisiens sur le plan international ce qui permettra de créer des avantages comparatifs avec d'autres pays.

En identifiant les écosystèmes, le corpus de règles juridiques, les principes et les autorités compétentes ainsi que les intervenants seront facilement identifiables.

Exemple d'entremêlement : Certaines montagnes peuvent aussi être des montagnes désertiques, et peuvent aussi être des écosystèmes rares et fragiles et classées aires protégées. Ex. Parc national de Dghoumes et celui de Bouhedma !

Pourrions-nous appeler à l'élaboration d'un plan de gestion et de conservation pour chaque site considéré comme rare, fragile ou bien bénéficiant d'un statut particulier ? Ça devrait compléter ce qui est énoncé dans l'article 68.

Pour les écosystèmes fragiles, c'est important de commenter l'adhésion de la Tunisie aux cadres multilatéraux qui visent la conservation des écosystèmes et des plans d'action y Afférent. C'est le cas par exemple de la Convention Cadre des Nations Unies de lutte Contre la Désertification et son plan d'action PAN/LCD.

**Par rapport au titre 4 :** Il n'est pas opportun de consacrer un chapitre aux ressources naturelles car celles-ci font partie intégrante des écosystèmes à condition d'opter pour une structure du titre 3 basée sur la typologie des écosystèmes. Présentées de la sorte certaines ressources sont négligées. D'ailleurs, la définition même de la diversité biologique renvoie aux écosystèmes pour dire que cette diversité concerne tous les organismes vivants et couvre tous types d'écosystèmes.

La section 2 du chapitre premier du titre 4 est un principe d'ordre général qui devra figurer dans les principes généraux du CdE.

Afin d'enrichir cette partie, il faut se référer au travail du Copil sur la loi sur la biodiversité, sachant qu'une partie de biodiversité terrestre est réglementée par le Code forestier et la biodiversité marine par la loi sur la pêche.

## 2. Recommandations avec exposés des motifs

### • **Consacrer l'environnement en tant que politique de l'Etat au sein du Code**

Consacrer dans le préambule afin de donner aux dispositions du Code l'effet d'un guide d'application de toutes les autres règles juridiques existantes en dehors du Code qui lui sont antérieures ou postérieures.

### • **Du devoir environnemental des citoyens Vs Droit à un environnement sain**

Dans la partie consacrée aux principes généraux, il est indispensable de rappeler le droit à un environnement sain tel que consacré par la Constitution dans son art. 47 et de redéfinir le rôle du citoyen et de l'Etat dans la protection de l'environnement et des avantages économiques et sociaux qui peuvent être en tirer au présent et pour les générations futures.

On peut s'appuyer sur la déclaration récente de l'assemblée générale des Nations Unies, dans laquelle elle " Considère que le droit à un environnement propre, sain et durable fait partie des droits humains"

La résolution affirme que " la promotion du droit à un environnement propre, sain et durable passe par l'application pleine et entière des accords multilatéraux relatifs à l'environnement, conformément aux principes du droit international de l'environnement "

### • **La création d'une commission des écosystèmes**

Voir commentaires sur le titre 3

### • **La consécration de l'écotourisme**

Le Code ne consacre pas l'écotourisme et ne reconnaît pas l'importance de cette activité dans la cogestion ni pour la population locale. Le Code consacre le tourisme durable en visant uniquement le secteur privé touristique en lui accordant des avantages fiscaux.

Le Code va encore plus loin en condamnant cette activité. En effet, le régime de protection des aires protégées est basé sur l'interdiction de tout type d'activité. Or, les aires protégées peuvent constituer des sources de revenus à la population locale, notamment à travers l'éco-tourisme or l'art. 110 l'interdit explicitement et l'art. 119 condamne la violation des dispositions de l'art. 110 al. 5.

### • **Une clarification des compétences administratives pour la création des aires protégées**

L'art. 94 du CdE est une extension de l'art. 219 du Code forestier. Il est primordial de consacrer l'interdiction de la double autorisation des autorités administratives compétentes pour les aires protégées forestières créées par le ministère de l'environnement et sous tutelle du ministère de l'agriculture pour tous types d'activités nécessitant l'octroi d'une autorisation.

### • **La Chasse**

Il serait opportun de consacrer la nécessité d'organiser le secteur de la chasse par l'imposition d'un permis de chasser selon les normes internationales, en accordant un délai pour sa mise en place compté à partir de la date d'entrée en vigueur du Code.

### III. Par rapport à la crise climatique : vers une meilleure intégration du changement climatique dans le projet du CdE :

Ce projet de CdE ne consacrait aucun chapitre ou section sur la crise climatique dans sa version de 2013. De même, il n'abordait que brièvement la manifestation des impacts du changement climatique sur les différents domaines. En effet, à l'exception de la définition du "changement climatique" dans l'article premier, nous ne retrouvons des références au climat que dans les articles 78 et 79 relatifs à la protection des zones marines et côtières, ainsi que dans l'article 259 sur la pollution atmosphérique.

Dans la version septembre 2022, nous saluons la prise en compte des aléas climatiques qui figurent dans le chapitre IV intitulé "Lutte contre les effets des changements climatiques". Toutefois, le chapitre dédié au changement climatique ne met pas suffisamment l'accent sur l'aspect urgent de la crise, ni sur la nécessité de politiser les actions de lutte. Il donne l'impression de mettre plus d'ordre dans la gouvernance du climat mais n'établit manifestement pas de méthode innovatrice qui soit en mesure de conférer plus de cohérence entre les politiques adoptées.

Ce qui est attendu du Code dans son chapitre relatif à la crise climatique est de **baliser le chemin vers une meilleure résilience des territoires, parallèlement à une décarbonation de l'économie**. Or cela ne se reflète pas dans les différents articles qui traitent de la lutte contre le réchauffement climatique. Ceci nous mène à dire que le Code s'oriente vers le renforcement de l'action climatique actuelle et le maintien des politiques dominantes au lieu d'asseoir une nouvelle approche qui tire les enseignements des erreurs du passé et qui tend plus vers l'esprit de transformation tel que préconisé par les dernières résolutions de la COP26 sur le climat ou encore les rapports des Nations Unies qui incitent les pays en développement à accélérer la planification, le financement et la mise en œuvre de l'adaptation.

**Au niveau de la réduction des émissions**, il aurait été plus stratégique d'inclure l'action des collectivités locales dans la transformation et la **décarbonation de l'administration publique**.

Par ailleurs, **des secteurs clés dans la transition écologique** et surtout dans la réduction des émissions sont curieusement négligés dans le projet de Code malgré leur rôle fondamental dans l'opérationnalisation d'une réduction généralisée des émissions. En effet, il est déplorable que le Code n'avance aucune vision sur **la mobilité** et sur l'avenir des voitures à une époque où les sources fossiles de l'énergie se raréfient et où les gouvernements et les villes se tournent davantage vers le transport collectif à travers le développement massif des voies cyclables dans l'objectif de réduire le trafic automobile. Le constat est similaire dans le secteur du bâtiment et de l'isolation.

Il est même préconisé d'aller plus loin et de **responsabiliser les secteurs de l'aménagement et de la construction -notamment les bâtiments** qui ne sont pas conçus pour faire face à des vagues de chaleur de plus en plus intenses- où les enjeux sont énormes en termes d'émission des GES et de l'artificialisation du sol.

En matière d'**adaptation**, nous nous attendions à une vision claire qui mettrait en valeur la stratégie de l'adaptation et qui saurait recouper avec les programmes similaires d'anticipation des risques climatiques ou des risques de catastrophes. Or, l'approche proactive ne relève manifestement pas des priorités du Code. A titre d'exemple, la réduction de la vulnérabilité et le renforcement de la résilience, qui sont les deux objectifs de l'adaptation, n'ont pas été suffisamment explicités dans le texte du Code. La résilience qui peut être considérée comme un objectif complémentaire à l'adaptation est absente

dans le Code alors que le ministère de l'environnement est doté de toute une stratégie de résilience au changement climatique.

La non-linéarité de certains des phénomènes climatiques et l'incertitude qui accompagnent la prise de décision, nous obligent à réfléchir plus sérieusement à la "maladaptation" et de l'intégrer dans le Code. Eviter que des projets d'infrastructure ou des projets climatiques augmentent involontairement la vulnérabilité face aux aléas climatiques au lieu de les réduire, ceci devrait figurer parmi les principes édictés dans le Code, surtout que la maladaptation peut également se manifester par des problèmes budgétaires.

Au niveau de la **gouvernance climatique**, des questions se posent quant à la création des deux conseils techniques consultatifs chargés respectivement de l'atténuation et de l'adaptation (articles 44 et 45 de la version de septembre 2022). En effet, les prérogatives des deux comités sont copiées de celles des Unités de Gestion par Objectifs (UGPO) comme l'atteste le Décret gouvernemental n° 2018-263 du 12 mars 2018. Il serait donc utile d'élucider le périmètre d'action de chaque unité et comment empêcher d'éventuels chevauchements. Le chapitre sur le climat devrait également inscrire certaines notions jusque-là absentes dans le droit tunisien. Il s'agit en l'occurrence du principe de la **justice climatique et le mécanisme de sécurité climatique**. Ces deux notions nécessitent aussi d'être définies dans l'article premier. Aujourd'hui, il devient de plus en plus évident d'intégrer le changement climatique parmi les risques qui touchent à la sécurité des nations.

En conclusion, l'intégration d'un nouveau chapitre sur le climat dans la version de septembre 2022 ne répondait pas à nos attentes, puisque les mécanismes et l'approche ne sont pas au niveau du défi climatique de taille et manquent d'innovation.

Ce chapitre devrait reconnaître la situation d'urgence climatique délicate et devrait amorcer une action climatique juste, réaliste, applicable et efficace.

## **VI. Par rapport aux financements : la FISCALITE environnementale**

La fiscalité environnementale est une fiscalité temporaire qui s'attache à réduire ses recettes, puisque celles-ci sont constituées de dommages environnementaux. Elle est donc guidée normalement par des objectifs environnementaux. Cependant, le système fiscal tunisien prévoit de nombreuses exonérations sous forme d'avantage fiscal qui ne vont pas dans le sens de la préservation des ressources naturelles ni d'une quelconque transition écologique impliquant la transition énergétique. Ces avantages fiscaux devraient être différenciés en rapport au respect des exigences environnementales ou bien aux efforts déployés par les entreprises pour réduire leur empreinte écologique (empreinte carbone par exemple).

Quant aux taxes de l'environnement, elles sont avant tout mises dans une logique de rendement budgétaire, au profit du budget général de l'État, et ce pour financer, in fine qu'une partie des coûts de la lutte contre les pollutions (eau, air, déchets, sols, ...), la protection ou la restauration des écosystèmes.

Par ailleurs, ces taxes à des taux trop faibles n'ont pas un effet suffisamment dissuasif pour orienter les contribuables vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Elles s'assimilent dès lors à une taxe de rendement, car elles ne remplissent pas effectivement un objectif environnemental.

Cependant et à l'inverse, une taxe trop élevée peut conduire à des risques économiques importants pour la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des contribuables tunisiens, en particulier les plus modestes et les plus vulnérables d'entre eux.

Certaines taxes prévues par le projet de CdE de 2022 ne peuvent être justifiées en raison de leur chevauchement ou redondance avec des taxes existantes ou leur non applicabilité dans le régime fiscal de la Tunisie (taxe additionnelle – taxe de taux zéro). Par ailleurs, il faut noter au passage que ces taxes et/ou avantages ne font généralement pas l'objet d'une demande spécifique auprès des administrations concernées et donc il faut supprimer le chapitre relatif aux « procédures d'octroi et de retrait des avantages » !

Le texte prévoit des primes en faveur de l'investissement dans des actions environnementales qui seront prélevées à partir de certains fonds du trésor public ! et si lesdits fonds arrivent à échéance ou seront tout simplement suspendus ou disparaîtront ?

La définition et des précisions de certains termes ou vocabulaires sont à compléter pour plus de compréhension commune et moins d'ambiguïté dans l'interprétation juridique (extrême danger, risque important, fonds de garantie de quoi ? s'il n'existe pas ! , ...)

Dans le projet du Code dans sa version de 2022, les sanctions et les amendes prévues ne trouvent pas leurs justificatifs en raison de l'incapacité des administrations et des juges à évaluer les dégâts réels qualitativement et quantitativement ainsi que leurs impacts court, moyen et long termes. Cela suppose que les litiges/indemnisations seront confrontés à des contraintes techniques et scientifiques avec des impacts financiers importants.

Certaines amendes quand elles sont doublées dépassent la capacité financière des entreprises PME/PMI et certainement la valeur financière de certaine TPE.

Une clarification du pouvoir juridique des associations pouvant porter plainte est à préciser.

La révision de cette fiscalité environnementale est nécessaire pour adapter les taux à la nature et la qualité des polluants, à l'impact sanitaire et écologique et de mettre fin aux exonérations fiscales, le tout dans une maîtrise totale des répercussions sociales aux niveaux des ménages modestes principalement (fiscalité en fonction des revenus des personnes ou des ménages) pour assurer une justice sociale.

CONCLUSION



Au regard de la mobilisation de la Société Civile autour du Projet de Code de l'Environnement, et compte tenu des remarques et des suggestions de cette première analyse que notre équipe a réalisé, une analyse complète et détaillée de l'ensemble du projet de Code dans sa version de 2022 doit être conduite par des acteurs actifs de la SC avec des experts/académiciens des différents domaines couverts par le projet de Code et ce afin de contribuer à l'amélioration aussi bien du contenu que de la structure dans un objectif d'efficacité et d'application appropriée par tous les acteurs de l'environnement et du développement à l'échelle locale et centrale en Tunisie.

### **Breakfast Talk du 21 septembre 2022 à Tunis :**

Dans l'optique de généraliser le débat sur le projet de Code de l'Environnement et d'éclairer les décideurs et les composantes de la société civile sur les manquements et les lacunes de ce projet, un Breakfast Talk a été tenu le mercredi 21 septembre 2022 à l'hôtel Africa pour présenter les recommandations du Réseau Tunisie Verte, formulées dans un rapport analytique du projet de Code.

A l'issue de cet événement, des propositions d'amendements ont été envoyées au ministère de l'environnement pour qu'elles soient prises et tenues en compte dans l'actualisation du projet de Code de l'Environnement.

Le Code de l'Environnement est un projet de société censé baliser le chemin vers la transformation écologique et relever les défis environnementaux actuels dans leur pluralité. D'où la nécessité de s'intéresser à ce projet crucial à la fois pour la génération actuelle et pour les générations à venir.







Février  
**2023**