



Séminaire : Renforcement du dispositif de contrôle interne dans les communes tunisiennes

Les communes formées au contrôle interne

État des lieux des finances locales La seconde chance



L'outil financier est-il au service d'un développement durable au niveau local ?

Le Code des collectivités locales en exemple !



L'harmonisation des textes relatifs à la fiscalité locale

Sommaire

- 2 **édito**
par Amel Elloumi Baouab
- 4 **Renforcement de capacité**
Les municipalités formées au contrôle interne
- 6 **Nos partenaires**
Finances locales, Transferts et péréquation en Tunisie : Pistes de réflexion pour des réformes à venir
- 8 **Nos experts**
L'outil financier est-il au service d'un développement durable au niveau local ? : Le Code des collectivités locales en exemple !
- 19 **L'harmonisation des textes relatifs à la fiscalité locale**

Ligne éditoriale

La revue des finances locales est une revue professionnelle visant une haute qualité d'articles et éclairages sur les finances locales avec le regard de praticiens, d'experts, d'académiciens et de journalistes.

La rédaction

Responsable de la publication :

Amel Elloumi Baouab

Une équipe de journaliste dirigée par un rédacteur en chef.

Les articles de la revue expriment les avis de leurs auteurs et sont sous leurs responsabilités et ne représentent pas forcément les opinions de la Haute Instance des Finances Locales.

État des lieux des finances locales : La seconde chance

Pour la deuxième année consécutive, la Haute Instance porte un regard critique sur les finances locales et dévoile un rapport de 300 pages sur les ressources et les dépenses des 350 communes et 24 conseils régionaux en 2020.

La HIFL a fait l'état des lieux des finances locales par le biais d'analyses quantitatives et qualitatives. Ses conclusions alertent et ses recommandations s'adressent à l'ensemble des acteurs concernés par le processus de la décentralisation.

Des indicateurs en baisse

En 2020, les ressources et les dépenses totales des collectivités locales (communes et conseils régionaux) se sont élevées respectivement à 3118,3 millions de dinars et 1848,5 millions de dinars. Comparées aux finances publiques, les finances locales représentent donc moins de 5 %.

Contrairement aux attentes et engagements, ce pourcentage a reculé de près de 2 points entre 2017 et 2020.

L'examen de la Haute instance s'est particulièrement focalisé sur les finances des communes. Leur légitimité — en tant que représentantes du pouvoir local — a été consacrée par les élections de 2018 ; elles sont soumises au cadre juridique de la Constitution de 2014 et de la loi organique portant Code des collectivités entrée en vigueur au début 2019.

Les ressources des communes s'élèvent en 2020 à 2086,5 MD, dont 1114,1 MD de ressources propres. Leur autonomie financière se situe donc à 53,4 %.

Le recul de cet indicateur (57,2 en 2019) renseigne sur la capacité limitée des communes à développer leurs propres ressources (fiscales et non fiscales), les diversifier et les recouvrer.

Le montant réalisé en 2020 représente la part la plus impactée par la crise sanitaire. Cette part ne représente plus que 44 % ce qui par conséquent limite leur autonomie dans la gestion des affaires.

Des disparités persistantes

Les ressources locales sont réparties entre les anciennes communes (77), les nouvelles communes (187) et celles dont les territoires ont été élargis (186) à raison respectivement de 45,6 %, 46,6 % et 7,8 %.

Selon le rapport, 42 % des ressources totales sont détenues par 25 communes (dont 6 communes chefs-lieux de gouvernorats) alors que la part regroupée de 23 communes ne dépasse pas 1 %

du total des ressources.

L'écart est conséquent. Mises à part Tunis (190 MD) et comparées à la moyenne des 5 communes les mieux dotées (68 MD), les ressources des communes les moins nanties paraissent très faibles avec des montants de 717 à 399 mille dinars.

En tenant compte de la population par commune, l'analyse démontre que la part des ressources par habitant varie de 1034 dinars à 42 dinars.

Les disparités, aux origines anciennes et structurelles, n'ont pas pu être corrigées par les modes de transferts existants.

Des paradoxes récurrents

D'une part les dépenses de fonctionnement continuent à un rythme effréné avec une augmentation de 245 MD due essentiellement à l'augmentation de la masse salariale (619 MD en 2020), et ce au détriment de l'investissement local.

Paradoxalement, le manque de ressources humaines se révèle comme l'un des handicaps majeurs de la gestion communale.

D'autre part, l'endettement ne cesse de s'aggraver. Il est passé en 5 ans de 149 MD (2015) à 191 MD (2020), malgré plusieurs interventions de l'État pour apurer les dettes.

En parallèle, les excédents budgétaires continuent de s'accumuler. Une majeure partie se rapporte aux investissements (830 MD) dont les dépenses n'ont pas dépassé 29,4 % des crédits disponibles.

Cette situation globale entache considérablement la capacité des collectivités locales à remplir leurs missions et à délivrer un service public adéquat.

La crise des finances publiques locales est principalement celle de la gouvernance du système qui les régit.

Par son rapport, la Haute Instance contribue à la transparence financière et par là même à une meilleure gouvernance des collectivités locales.

Les processus budgétaires devraient obéir à une approche plus territoriale des politiques publiques, en relation avec les compétences propres des collectivités locales, celles qui leur seront transférées et celles qu'elles se partageront.

Une analyse plus poussée des besoins de financement des collectivités locales s'impose. L'évolution des modes de transferts financiers — conditionnés par des programmes rigoureux de maîtrise des dépenses — devrait permettre de réduire les déséquilibres budgétaires et à plus long terme d'aboutir à l'autonomie financière. Ces mécanismes renouvelés donneraient accès à des informations transparentes afin de garantir l'analyse des politiques financières et la promotion de la redevabilité.

Les acteurs de la décentralisation — aux différents échelons de décision et de gestion — ont clairement besoin de renforcement de capacités.

L'effectivité des contrôles internes et externes s'impose.

La remise en question est inévitable.

Elle devrait toucher les fondements de la politique de l'État vis-à-vis de la décentralisation et de la gouvernance des finances locales à tous les niveaux. Cette mission, confiée depuis 2016 au ministère des Affaires locales, a été transférée par décret présidentiel du 23 novembre 2021 au ministère de l'Intérieur. Les mesures qui s'ensuivront devraient s'inscrire dans une nouvelle logique imposée par le choix de la décentralisation, passant par une répartition des attributions en matière de décision et de gestion des affaires locales claire et s'inscrivant dans un cadre juridique et institutionnel conforme aux exigences de la Constitution.

Il est temps d'unir les compétences pour une meilleure gouvernance de la Tunisie.

ÉDITO



par Amel Elloumi Baouab

Séminaire : « Renforcement du dispositif de contrôle interne dans les communes tunisiennes »

Les communes formées au contrôle interne



Par l'équipe de rédaction

« Renforcement du dispositif de contrôle interne dans les communes tunisiennes », tel était le thème du séminaire organisé les 22 et 23 septembre 2021 à Hammamet dans le cadre du projet « Appui à la décentralisation en Tunisie » (ADEC) piloté par la GIZ, bureau de la coopération tuniso-allemande en Tunisie.

Tout au long de deux jours, des experts et praticiens ont animé le séminaire en adoptant une approche interactive et participative favorisant la participation active et l'échange entre les participants.

Le séminaire vise à capitaliser les résultats et l'expérience d'appui et d'accompagnement des communes partenaires dans le renforcement de leurs dispositifs de contrôle interne dans le processus budgétaire, moyennant le renforcement de capacités d'un groupe de référents du contrôle interne et la mise en place des mesures de maîtrise des risques budgétaires.

Il vise, également, à initier les conditions-cadres pour assurer la pérennité des résultats des activités relatives au renforcement du dispositif de contrôle

interne qui sont élaborés et une feuille de route pour assurer l'implémentation des mesures d'atténuation des risques budgétaires.

Un guide pratique et un manuel de procédures

La première journée du séminaire a été consacrée à la présentation de la démarche et la méthodologie adoptées pour la mise en œuvre du processus de renforcement du dispositif de contrôle interne dans les communes. Cette première journée était, aussi, l'occasion pour présenter le manuel de procédures et le guide pratique pour le contrôle interne.

Partant du fait que la mise en place du contrôle interne budgétaire dans une commune suppose une

organisation et des travaux qui peuvent s'appuyer sur des éléments de méthode communs, les experts ont présenté un guide pratique qui décrit, pas à pas, les procédures de mise en place du dispositif du contrôle interne.

Ce guide est structuré de manière à offrir une vision tant globale que détaillée du projet de mise en place du contrôle interne budgétaire et des fiches de mesures d'atténuation des risques identifiés par les communes partenaires lors des ateliers organisés dans le cadre du projet ADEC.

D'autre part, les conférenciers ont présenté le manuel des procédures pour l'implémentation du dispositif du contrôle interne dans les communes. Ce manuel a pour objectif principal d'aider les professionnels ainsi que les autres acteurs à connaître les exigences législatives et les cadres de référence relatifs au contrôle interne et à comprendre les objectifs, le rôle et le périmètre du contrôle interne dans la maîtrise des activités dans les communes ainsi que la démarche d'élaboration d'une cartographie des risques budgétaires. Il permet, en outre, d'appréhender la méthodologie d'élaboration des mesures de mitigation des risques.

Ce manuel des procédures est issu des activités de diagnostic, d'appui et d'accompagnement des communes partenaires du projet ADEC. Il a été élaboré afin de capitaliser l'expérience des communes partenaires du projet ADEC, notamment dans l'identification, l'évaluation et la priorisation des risques budgétaires ainsi que la conception des mesures d'atténuation de ces risques.

Le manuel des procédures pour l'implémentation du dispositif du contrôle interne dans les communes tunisiennes contient des illustrations et des exemples concrets tirés des activités et travaux des différentes actions du projet ADEC ce qui enrichit le contenu des différents modules et permet aux utilisateurs une

meilleure compréhension des concepts et outils inhérents au contrôle interne.

Le séminaire était, aussi, l'occasion pour la présentation des résultats de la mission d'accompagnement des communes dans le déploiement du contrôle interne.

Les échanges et les enseignements

La grande partie du séminaire a été consacrée aux travaux de groupes. En effet les 50 participants ont été répartis en groupes afin de favoriser la participation active et les échanges.

Le premier groupe a discuté la cohérence des textes régissant le contrôle pour une meilleure implémentation du contrôle interne. Les échanges entre les membres de deuxième groupe ont porté sur les préalables et les conditions-cadres pour réussir une implémentation efficace du dispositif de contrôle interne.

Ces travaux de groupes se sont poursuivis durant la deuxième journée du séminaire. Deux nouveaux groupes ont été formés pour discuter de réseautage des référentes du contrôle interne et pour mettre en place une feuille de route pour réussir l'implémentation et la pérennisation d'un dispositif de contrôle interne.

Au final, les participants au séminaire «Renforcement du dispositif de contrôle interne dans les communes tunisiennes» ont débattu sur les difficultés rencontrées, les bonnes pratiques pour une implémentation efficace du dispositif de contrôle, ainsi que les enseignements tirés.

● ● ● ● ● ● ● ●

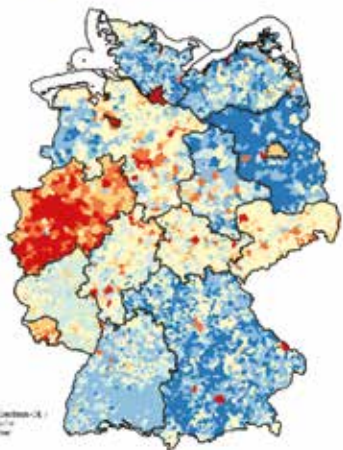
Le séminaire a été l'occasion pour présenter des résultats de la mission d'accompagnement des communes dans le déploiement du contrôle interne

Une cinquantaine de participants ont marqué leur présence à ce séminaire. Il s'agit, outre les représentants des communes et des recettes des finances, de la Cour des comptes, la Haute instance des finances locales, le service du Conseiller juridique et de la législation auprès de la Présidence du gouvernement, le Comité général du contrôle des dépenses publiques, le contrôle général des services publics ; Le CFAD, l'inspection générale du ministère chargé des affaires locales, les experts des de la GIZ et du consortium ibf, BiRD et I&D.

Des référents du contrôle interne désignés par les communes partenaires, des présidents des comités de pilotage du contrôle interne créés dans les communes, des receveurs municipaux, des communes ont également assisté au séminaire.

Finances locales, Transferts et péréquation en Tunisie : Pistes de réflexion pour des réformes à venir

Taxe professionnelle par communes: taux de perception (2017)



Le droit de chaque commune de fixer les taux locaux d'imposition des bénéfices des entreprises (« taxe professionnelle ») a une longue tradition, mais est économiquement très controversé en raison de la concurrence fiscale.

TAUX DE PERCEPTION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (2017)

Indicateur relatif (niveau 2017)

bleu	de 225 à 330
bleu clair	330 - 350
bleu	350 - 375
jaune clair	375 - 400
jaune	400 - 425
orange	425 - 450
rouge	supérieur à 450 et plus

□ Frontières des Länder

La figure montre la forte influence que les finances des Länder ont sur les taux de perception :

- Les communes des Länder économiquement puissants n'ont pas besoin de taux de perception élevés (Bavière, Bade-Wurtemberg).
- Les communes économiquement faibles ne peuvent pas se permettre d'appliquer des taux trop élevés (M-PO, Brandebourg, Saxo-Anhalt...).
- Un financement inadéquat oblige à fixer des taux de perception élevés (RN-W).

Par Alexander Wegener et Alexandre Simons

La Haute Instance des Finances Locales, avec le soutien du projet Appui à la Décentralisation de la GIZ (ADEC), a organisé, les 4 et 5 octobre 2021, un webinaire lors duquel une trentaine d'experts et praticiens en finances locales, nationaux et internationaux, ont présenté différents mécanismes de transferts en application, entre autres les mécanismes en place en Tunisie, en Allemagne, au Bénin et en Suède.

Ce webinaire s'inscrit dans le cadre du projet ADEC de la GIZ qui soutient la Haute Instance des Finances Locales (HIFL) dans sa mission d'améliorer les conditions nécessaires à une dotation de ressources suffisantes aux collectivités locales, afin que ces dernières assurent des services publics de qualité à la population.

Les vives discussions ont permis d'identifier les principales forces et faiblesses du système de transferts financiers en place en Tunisie. Cet échange a également posé les bases d'une réflexion et établi une liste d'actions à mettre en place en vue d'améliorer ce système.

Les participants au webinaire de l'HIFL ont procédé, d'abord, à définir le rôle des collectivités locales pour déterminer les types de transferts financiers.

En Tunisie, la décentralisation prévoit le transfert de certaines compétences des institutions centrales vers les collectivités locales à travers des principes tels que la subsidiarité, la libre administration, ou l'autonomie locale. Ainsi, la présentation des expériences internationales a montré que les types de mécanismes de transferts financiers et de péréquation, mais aussi le montant des transferts dépendent d'une série de facteurs qui doivent être définis au préalable. Il s'agit, en fait, de la définition du rôle des collectivités territoriales dans l'ensemble de l'État et du contrôle de l'État sur les collectivités locales.

Autres facteurs à prendre en considération résident dans l'attribution des ressources propres aux collectivités locales ainsi que la définition de l'objectif de la péréquation ; laissez-faire ou égalitaire.

Connaissance des problématiques

D'autre part, le webinaire organisé par la Haute Instance des Finances Locales était l'occasion pour approfondir certains sujets avant de proposer des pistes de réformes du système de transferts financiers. Les experts et praticiens se sont mis d'accord sur la nécessité d'approfondir, en premier lieu, la connaissance des problématiques et défaillances des différents systèmes de transferts financiers.

L'outil financier est-il au service d'un développement durable au niveau local ?

Le Code des collectivités locales en exemple !



Afef Hammami Marrakchi
Maître de conférence agrégée en Droit public à la faculté de droit de Sfax.

Les notions développement durable (DD) et de décentralisations se rapprochent progressivement l'une de l'autre pour former un couple de plus en plus uni ; ce rapprochement est d'ailleurs traduit aussi bien dans le cadre juridique que dans la stratégie politique au niveau national, mais aussi local. En effet, toute transition vers un DD nécessite la traduction des composantes environnementales, sociales, écologiques et culturelles de ce développement de façon globale et transversale y compris au niveau territorial.

La lecture de l'exposé des motifs du Code des collectivités locales (CCL) confirme ce constat lorsque les rédacteurs du texte rappellent « la nécessité de doter les collectivités locales d'une mission de développement qui prenne en compte notamment la planification efficace du territoire, la protection du milieu et des ressources naturelles, la solidarité entre générations, catégories et régions avec la participation de la société civile ».

Cette mission de développement qui lie le pilier économique du développement au pilier écologique et à l'équité sociale est semble expressément octroyée aux collectivités inscrivant leur nouveau rôle dans les perspectives d'une certaine économie verte.

Confirmant ce choix, l'article premier du code nous pousse vers un certain optimisme lorsque nous lisons que les nouvelles structures décentralisées (communes, régions et districts) sont chargées de « réaliser le développement global, durable et équilibré des différentes zones territoriales du pays et de garantir la diversité dans le cadre de l'unité de l'État ». Or, non seulement la lecture approfondie du CCL que l'analyse même rapide de ses trois années de mise en application interpelle la juriste quant aux moyens mis par le législateur au service d'un DD local. Parmi ses moyens, c'est l'outil financier qui nous interpellera dans le cadre de cette lecture qui traitera de l'approche financière et fiscale du code à lumière de l'objectif de DD. C'est ainsi que la lecture des articles relatifs au régime financier, notamment des communes montre un faible intérêt à la conciliation entre développement économique et protection de l'environnement.

Plusieurs régressions entre les différentes versions du projet du CCL

Un constat s'impose d'emblée ! S'il y a un chapitre du CCL qui a connu le plus de changements et de remous durant les années de sa préparation ; c'est bien celui relatif au volet financier en général et fiscal en particulier. Le texte en effet devait faire face à un double objectif :

le premier est constitutionnel, celui de l'autonomie financière des structures décentralisées, le second est politique, celui poursuivi par le ministère des Finances jaloux de ses compétences. Les différentes versions du projet du Code traduisent cet objectif contrasté : entre la version d'octobre 2015 et la dernière version telle que votée en 2018, les moyens financiers et fiscaux reconnus aux communes ont nettement régressé et ont réduit les chances de finances locales au service du développement et encore moins d'un développement durable au niveau local.

Premier épisode : les rédacteurs du code, ignorant qu'ils affichaient une ambition trop grande, ont prévu qu'une partie des recettes fiscales de la taxe sur la circulation et des droits d'enregistrement reviendraient aux communes. Non ! a répondu le ministère des Finances. Plus question de reparler de ces deux taxes malgré la pression de ceux qui clamaient plus de ressources propres aux collectivités, notamment fiscales.

Dernier épisode.

La version finale ne retiendra que la participation des riverains aux dépenses préliminaires relatives aux travaux relatifs aux rues et trottoirs, aux canaux d'évacuation des eaux et les redevances des concessions du domaine communal public ou privé.

À côté de ces recettes fiscales, le budget communal est composé des recettes provenant des transferts de l'État. À ce niveau également, une régression est à relever ; alors qu'une ancienne disposition prévoyait que l'État « transfère des crédits pour la réalisation des projets environnementaux », la version votée en 2018 renonce à cette disposition en faveur des finances locales vertes.

En effet, de tels crédits auraient été une traduction de la consécration des objectifs de développement durable à travers les principes d'une transition écologique au niveau local doublé d'une nouvelle vision de la gouvernance environnementale.¹

Une deuxième catégorie de crédits transférés est heureusement retenue par le législateur qui permet à « l'État de transférer des crédits dans des cas exceptionnels ou pour faire face à des catastrophes ». ² Cette reconnaissance est certes importante au regard des risques de catastrophes, y compris environnementales et auxquels les communes doivent

faire face et de plus en plus compte tenu des défis climatiques auxquelles certaines communes sont particulièrement confrontées. En effet, la gestion des risques de catastrophes nécessite une solidarité entre le central et le local et un appui financier aux communes touchées qui ne peuvent pas faire face à de telles situations extrêmes sans une assistance financière, mais aussi technique du centre.³

Par ailleurs, le CCL charge l'État d'après l'article 109 à appuyer les projets d'économie verte, d'énergies renouvelables et d'économie sociale et solidaire avec des conventions conclus avec les communes. Cette disposition mérite qu'on s'y arrête pour plusieurs raisons. D'abord, ce sont les communes qui sont appelées à prévoir des crédits pour appuyer de tels projets environnementaux qui entrent dans leurs compétences propres.

Ce choix constitue une innovation en droit de la décentralisation traduisant l'intégration des missions liées à l'économie verte, mais aussi à l'économie sociale et solidaire.⁴

Ensuite, et au regard de la dimension et du coût de tels projets qui ont un lien étroit avec l'environnement (tel que ramassage des déchets, leur compost, leur recyclage, ou encore les projets d'économie d'énergie...). Il est normal que ces dernières aient besoin d'un appui financier de la part de l'autorité centrale. Cependant, la mise en application de cette disposition nous interpelle au regard de l'absence du cadre juridique organisant la convention qui lie l'État à la commune pour faciliter la réalisation de ces projets.

L'analyse de l'outil financier en tant que vecteur de développement durable local peut également se vérifier à travers les principes de solidarité et de discrimination positive.

Ces principes seront traduits par le fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre collectivités locales. L'article 39 du code⁵ prend en considération dans la répartition des crédits dudit fonds l'objectif de l'amélioration des conditions de

● ● ● ● ● ● ● ● ● ●
L'analyse de l'outil financier en tant que vecteur de développement durable local peut également se vérifier à travers les principes de solidarité et de discrimination positive

1- La crise sanitaire et ses impacts environnementaux avec les déchets « Covid », mais aussi la crise des déchets dans le gouvernorat de Sfax dénotent le besoin des communes tunisiennes de bénéficier de ce type de transfert

2- Les inondations qu'a connues Nabeul en 2011 l'attestent.

3- Avant même l'adoption de la loi sur l'économie sociale et solidaire par la loi n° 2020-30 du 30 juin 2020.

4- Avant même l'adoption de la loi sur l'économie sociale et solidaire par la loi n° 2020-30 du 30 juin 2020.

vie des habitants de la commune qui peuvent être liées aux conditions environnementales et climatiques (zones arides, zones souffrant d'inondations, zones littorales menacées par les risques des changements climatiques...).

Quoique non clairement mentionnée, cette disposition pourrait être interprétée comme une traduction d'une discrimination «environnementale» positive. Or, ce fonds consacré constitutionnellement depuis 2014 et législativement depuis 2018 n'a été officiellement créé qu'il y a quelques mois par la loi de finances pour 2021.⁶

À côté de ce fonds national, nous nous interrogeons sur le rôle que pourraient jouer dans fonds internationaux dans les projets qui peuvent intéresser les communes tunisiennes dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques.

● ● ● ● ● ● ● ●

Le CCL reconnaît à la collectivité locale un pouvoir délibératif pour fixer les droits, taxes et redevances

En effet, cet outil financier de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques a pour objectif de limiter ou de diminuer les effets des émissions de gaz à effet de serre, dans les pays en voie de développement et d'aider «les communautés vulnérables» à s'adapter aux effets déjà ressentis du réchauffement du globe.⁷

À ce titre, les collectivités locales ont le droit de bénéficier des opportunités offertes par ce fonds. Or, le ministère de l'Environnement communique peu ou pas sur la question et rares sont les appels adressés aux communes leur permettant de candidater pour bénéficier des crédits alloués par ce Fond. À ce titre, nous déplorons la faible intervention du Fond Vert Climat au niveau des projets communaux, ce qui

traduit le manque de transparence et gouvernance financière.

La faible consécration de l'écofiscalité locale

S'agissant du volet fiscal, le CCL reconnaît à la collectivité locale un pouvoir délibératif pour fixer les droits, taxes et redevances. En application de l'article 139 du CCL.⁸ Sur cette base le code autorise la commune à fixer certaines redevances, droits et taxes à envergure environnementale :⁹ il s'agit de la contribution des propriétaires riverains aux dépenses des travaux de voirie, trottoirs et conduites d'évacuation, la redevance pour occupation temporaire de certaines parties des voiries, rues et domaines de la collectivité,

la redevance pour occupation du domaine public ou privé, à quelque titre que ce soit, les redevances pour prestations diverses ou exploitations payantes.¹⁰

À ce niveau, rappelons que la reconnaissance d'un pouvoir fiscal aux collectivités locales est un principe essentiel inhérent à tout système réellement décentralisé et à ce titre le pouvoir délibératif accordé à la commune est important à plus d'un titre : D'abord, il permet à la commune non seulement d'instituer les taxes, droits et redevances qui n'ont pas la définition d'impôt au sens de l'article 65 de la constitution, mais également de fixer leurs assiettes, leurs taux ou tarifs ainsi que les procédures de leur recouvrement.¹¹

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

De plus, le conseil de la collectivité est habilité à

5- Art. 39 du CCL : «Les crédits alloués au titre de régularisation et de péréquation sont distribués à l'effet de limiter le déséquilibre entre les différentes collectivités locales et d'améliorer les conditions de vie des habitants conformément au principe de l'inégalité compensatrice. En application des critères prévus par la présente loi, un décret gouvernemental, pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales et avis de la Haute Cour administrative, détermine les conditions de répartition des crédits de régularisation et de péréquation. Lesdits critères sont actualisés chaque fois que de besoin»

6- Article 13 de la loi n° 2020-46 du 13 décembre 2020 relative à la loi de finances pour 2021.

7- République Tunisienne, Programme de préparation à la finance climat, Guide : Principales étapes pour l'accès au fonds vert pour le climat GCF, Tunis, mars 2019, p. 27.

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

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

10- Article 140 du CCL.

11- Rappelons que l'Article. 5 du décret présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles : » - Sont pris sous forme de décret-loi, les textes relatifs : à la détermination de l'assiette des impôts et contributions, de leurs taux et des procédures de leur recouvrement».

fixer les cas d'exonération ou de réduction des différents droits, redevances, taxes et participations aux dépenses des travaux.

Dans ce cadre la collectivité locale peut user des « dépenses fiscales locales » comme levier de la protection de l'environnement sur le territoire.

Par ailleurs, il est intéressant de relever que le Code autorise les collectivités locales à proposer à l'autorité centrale compétente, en fonction des données dont elles disposent, la révision des redevances d'occupation du domaine public de l'État sis dans leurs circonscriptions, en vue d'une exploitation optimale dudit domaine. Ces dernières sont souvent dérisoires et s'opèrent aux dépens de la protection de ces biens. Sur cette base, la collectivité locale peut proposer à l'autorité centrale d'augmenter certaines redevances d'occupation du domaine de l'État pour y intégrer l'impact environnemental.

Cette interprétation découle du texte même du CCL qui précise que les impacts sur l'environnement sont pris en compte lors de la détermination de la redevance annuelle d'exploitation des carrières et des différentes propriétés y compris celles qui reviennent aux privés conformément au principe pollueur payeur.

À ce titre, l'introduction pour la première fois en droit domaniale tunisien du principe du pollueur payeur en matière d'exploitation du domaine public est à saluer. Ce principe d'éco fiscalité obligeant le pollueur ou l'exploitant d'un bien environnemental de supporter le coût de sa pollution ou de son utilisation excessive fait pour la première fois réapparition en droit tunisien depuis 1988.¹²

Pour autant, ledit article ne cite à titre d'exemple que les carrières et omet de mentionner plusieurs autres composantes de domaine public aussi bien naturel qu'artificiel qui souffrent pourtant d'une exploitation irrationnelle menaçant leur durabilité.

Par ailleurs, si les mesures fiscales jouent un rôle essentiel en matière de durabilité, car elles visent à décourager certains « mauvais » comportements en internalisant les externalités négatives, ce qui en augmente le coût, les dispositions du CCL relatives aux redevances fiscales de nature environnementales ne sont pas nombreuses et ont même connu

une régression entre les différentes versions du projet du code.

En effet, un signe d'évolution a été remarqué venu avec la version d'avril 2017 du projet du Code où l'environnement était citée dans les dispositions relatives aux redevances annuelles en contrepartie des autorisations d'exercer des activités économiques ayant des impacts négatifs sur l'environnement et les redevances de traitement des déchets des unités de production polluants (les décharges, le tri). Or, le ministère des Finances a opposé encore une fois son veto et cette disposition n'est retenue que s'agissant des redevances de la région.¹³

Aussi diverses qu'elles soient, nous nous interrogeons comment de telles recettes dérisoires peuvent-elles faire face à toutes les dépenses communales et contribuer au développement local encore moins à un développement durable ?

Cette situation est aggravée par les difficultés qu'ont plusieurs municipalités qui n'ont pas assez de personnel pour collecter les diverses taxes et redevances.

Ironie du sort, la crise économique, sanitaire, environnementale et humaine que traversent les communes de Sfax depuis deux mois suite à la fermeture de la décharge contrôlée de Aghereb met les communes concernées seules face à un problème qui les dépasse, qui leur échappe et pour lequel aucun moyen financier n'est consacré dans le Code.

De même, les collectivités locales ont le droit de percevoir des dons en vue de la réalisation de certains projets d'intérêt général en l'occurrence la protection de l'environnement (promotion des énergies renouvelables. Conduites d'assainissement).

Le produit de ces donations doit être déposé dans un compte spécial ouvert auprès de l'agent comptable de la collectivité et doit impérativement être affecté au financement ou à la participation au financement des projets.¹⁴

S'agissant de l'affectation de ces ressources, le Code ne semble pas s'inscrire vers un la composant culturelle du développement durable, puisque le législateur a renoncé à une disposition prévue dans la première mouture du projet datant d'octobre 2015. Cette disposition innovante pourtant prévoyait que « les recettes provenant des dons seront destinées

12- L'article 8 de la loi n° 88-91 du 2 août 1988 l'Agence Nationale de la Protection de l'Environnement qui a consacré le principe pollueur payeur. De même, le décret du 11 octobre 1993 portant création de la Commission Nationale pour le Développement Durable la charge d'« appliquer le principe du pollueur payeur et de proposer les mesures réglementaires permettant d'endiguer la pollution ». Article 2 du décret n° 93-2061 du 11 octobre 1993 portant création de la de la Commission Nationale pour le Développement Durable, JORT, n° 79, du 19 octobre 1993, p.1755.

13- Article 141 du CCL.

14- Article 138 du CCL

à des financements culturels (la conservation des musées, le patrimoine culturel)».

Or, la version retenue en 2018 opère un changement inattendu en considérant que ces ressources sont désormais affectées à des projets « d'intérêt général ».

Cette notion générale et imprécise pourrait intégrer des projets divers aussi bien économiques, que sociaux, que culturels, mais aussi environnementaux établissant un lien avec les activités liées à l'économie verte. Encore faut-il que celui qui appliquera ce texte ait lui-même une sensibilité à ces composantes du développement.

Des dépenses obligatoires traduisant des compétences environnementales classiques

Le Code considère comme dépenses obligatoires des collectivités locales, les dépenses de natures environnementales et urbaines à savoir celles relatives à « l'aménagement et la gestion des jardins des parcs et des sites, la lutte contre les sources de pollutions, l'embellissement des villes, le rassemblement des déchets ménagers, leur tri, leur dépôt dans les décharges contrôlées, l'éclairage public, la propreté des routes et des espaces publics, la gestion des canaux d'évacuation, leur entretien, réalisation des canaux d'évacuation des eaux pluviales, les différents travaux d'assainissement, la prévention sanitaire, la propreté, la protection de l'environnement ». ¹⁵ Cette liste n'innove pas par rapport à la loi organique relative au budget des collectivités locales de 1975 modifiée notamment en 2007. ¹⁶

Et même si l'article 160 du CCL ajoute à ces dépenses « — toutes les dépenses que la collectivité locale doit, au titre de ses compétences, supporter en application des textes législatifs en vigueur », les conseils délibératifs des communes de Sfax n'ont pas usé de cette possibilité pour affronter la crise des déchets aussi bien sanitaire que ménagers qui menacent pourtant la santé et le cadre de vie des citoyennes et citoyens, mais se sont contentées de rappeler que leur compétence se limite au transport des déchets à la décharge...

La lecture de la liste des dépenses obligatoires

confirme l'absence de toute vision nouvelle quant aux compétences environnementales des communes. Ces dernières ne peuvent pourtant qu'évoluer depuis les années soixante-dix au regard de la montée des exigences environnementales. Aujourd'hui les collectivités locales et particulièrement les communes sont les premières concernées par de nouvelles problématiques environnementales liées à la sécurité du climat, à la prévention des risques de catastrophes, à la construction durable, à la transition énergétique.

Ces compétences ne font pas partie des compétences propres des communes qui se trouvent limitées au nettoyage, à l'embellissement, à la collecte de déchets ménagers et même leur tri ou leur transport aux décharges. Ainsi, le Code ne semble pas percevoir plusieurs secteurs locaux comme vecteurs d'enjeux globaux environnementaux à l'instar de l'industrie, l'agriculture, le tourisme, l'urbanisme.

Ces moyens dérisoires permettent-ils à la commune de réaliser sa mission définie à l'article 200 du Code qui la charge « de mettre en œuvre le « développement économique, social, culturel, environnemental et urbanistique de la zone » ?

Finances locales, environnement et citoyen. n.e. s

Le Code dispose à l'article 130 que « les collectivités locales s'obligent à respecter les principes de transparence et de participation en préparant leur budget annuel », ¹⁷ ce qui dénote une certaine gouvernance indispensable à tout objectif de durabilité.

Cependant et quoique constituant une innovation en droit tunisien de la décentralisation, la participation en matière de finances locales manque de précision et le Code qui ne consacre pas de façon expresse la notion de « budget participatif » ce que clame d'ailleurs une large partie de la société civile tunisienne. Il n'en reste pas moins vrai que l'article 238 du CCL apporte une précision intéressante du point de vue environnemental en chargeant le conseil municipal de préparer « le programme d'investissement municipal et le programme d'équipement municipal dans la limite des capacités propres de la commune et des ressources mises à sa disposition tout en adoptant les procédés de la démocratie participative. Le conseil municipal prend toutes les mesures néces-

¹⁵- Article 160 du CCL. »

¹⁶- Art 12 de la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 relative à la loi organique du budget des collectivités locales.

¹⁷- Art. 130 du CCL « Les collectivités locales s'engagent, lors de la préparation de leur budget annuel, à observer la transparence et à adopter la méthode participative en élaborant un document exhaustif, unifié et clair et en se basant sur des prévisions réalistes, sincères et englobant l'ensemble des ressources, des dépenses et des divers engagements.

Les opérations financières et comptables des collectivités locales sont réalisées conformément aux règles prévues par la loi et les règlements y afférents ».

saires et possibles pour promouvoir le développement de la commune et accroître l'attractivité de l'investissement, en particulier par la réalisation des infrastructures et des équipements collectifs ou leur développement».

Ce type de participation pourrait intéresser les redevances de nature environnementales. En effet, en chargeant la commune de la préparation de son budget d'investissement communal (PIC) de façon participative, le citoyen n. e aura un rôle à jouer s'agissant de la partie du budget qui sera réservé au financement des opérations et activités diverses liées à des services de proximité à connotation urbaine, environnementale, sociale et économique.

Rappelons que le PIC retrace les projets d'investissement de chaque commune et concrétise les orientations à moyen terme approuvées par le Conseil municipal en fixant les priorités de la commune en vue d'améliorer les services locaux y compris environnementaux rendus à la population.

La circulaire du 7 mars 2014 du ministre de l'Intérieur relatif à la préparation du nouveau programme de développement urbain et de gouvernance locale pour la période 2014-2018 définit les principes que les communes doivent respecter dans l'élaboration de leur Plan d'investissement communal. Il s'agit de respecter l'approche participative de proximité qui est le moyen d'associer toute la population à la définition des investissements communaux, de s'assurer de la transparence et de la bonne gouvernance locale, mais aussi de la recherche permanente de l'efficacité et de l'efficience dans l'utilisation des ressources de la collectivité.

L'étude de la circulaire est intéressante au regard des exigences de l'économie verte, car elle rappelle que les objectifs que doivent poursuivre les communes dans l'établissement de leurs PIC, qui sont la réduction des disparités de richesse et d'équipement entre régions, communes et quartiers, l'amélioration des conditions de vie de tous les citoyens et le renforcement des capacités de l'administration municipale et régionale.¹⁸

Enfin, et renfonçant la transparence budgétaire,¹⁹ le Code permet à tout citoyen, à la société civile ou à toute personne ayant un intérêt de demander auprès du président de la collectivité «des éclaircissements concernant des recettes ou dépenses particulières» y compris d'ordre environnemental.²⁰

à assumer aussi son devoir fiscal ce qui n'est pas toujours le cas d'où l'importance de sensibiliser les citoyens sur l'importance du «civisme fiscal» et du paiement de l'impôt local nécessaire aux communes pour réaliser les missions qui leur reviennent y compris en matière environnementale.

Aujourd'hui, la confiance est mise à mal entre les deux parties qui s'accusent mutuellement ce qui est loin d'être en faveur de l'amélioration de situation de certaines communes.

● ● ● ● ● ● ● ●
**Le PIC retrace
les projets
d'investissement de
chaque commune
et concrétise
les orientations
à moyen terme
approuvées par le
Conseil municipal**

Des possibilités restent cependant offertes aux communes dans le cadre de leur pouvoir réglementaire

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

Ensuite, la collectivité locale doit réviser le taux des redevances ayant une connotation environnemen-

18- Voir également la circulaire n° 11 du 7 octobre 2015 concernant l'élaboration du nouveau programme de développement urbain et de gouvernance locale et les exigences du programme annuel d'investissement de l'année 2016. Voir également la circulaire n° 13 du 28 octobre 2015 concernant l'élaboration des études préliminaires des projets de réhabilitation des quartiers populaires afin de réduire les disparités régionales au titre des années 2015-2016.

19- La transparence budgétaire se définit comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires. Guide pratique de l'OCDE, «Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE», 2002, p.7. <https://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/Transparence%20budg%C3%A9taire%20meilleures%20pratiques%20COMPLET.pdf>

20- Chaque demande est inscrite dans un registre numéroté réservé aux demandes d'éclaircissements. La collectivité peut opter pour un système informatisé sécurisé de tenue dudit registre. Les personnes visées au paragraphe précédent et qui ne reçoivent pas de réponse dans un délai d'un mois à partir du dépôt de leur demande, peuvent saisir le tribunal administratif territorialement compétent. Le tribunal autorise, le cas échéant, l'obtention des documents demandés» Art. 165 du CCL.

tale déjà existant, et qu'elle souhaite garder.

Ces taxes, droits et redevances sont actuellement institués par le code de la fiscalité locale. Leurs tarifs et taux sont fixés par le Décret gouvernemental n° 2016/805 décret gouvernemental n° 2016-805 du 13 juin 2016.²¹

En application de l'article 391 du CCL inséré dans les dispositions transitoires, ²² toute collectivité locale doit sans délai prendre des arrêtés pour déterminer ces redevances, taxes et droits ainsi que leurs tarifications. La commune doit revoir à la hausse certaines redevances en fonction de l'impact environnemental réel sur son territoire.²³

D'abord, la collectivité locale peut user de la compétence délibérative que le code lui octroie pour redevancer tant l'autorisation que

l'exploitation de toute activité ayant un impact sur l'environnement. La collectivité a une liberté pour l'évaluation et la fixation tant de la redevance que de son assiette ou sa tarification en fonction de la spécificité de son territoire. La commune devrait penser à instituer des redevances pour le dépôt ou pour le traitement des différents déchets des unités de production polluantes ou encore une redevance annuelle au titre de

l'autorisation d'exercer des activités économiques dangereuses ou ayant des effets négatifs anormaux sur l'environnement conformément à la législation en vigueur.

Ensuite, la collectivité locale doit réviser le taux des redevances ayant une connotation environnementale déjà existant, et qu'elle souhaite garder.

Ces taxes, droits et redevances sont actuellement institués par le code de la fiscalité locale. Leurs ta-

rifs et taux sont fixés par le Décret gouvernemental n° 2016/805 décret gouvernemental n° 2016-805 du 13 juin 2016.

En application de l'article 391 du CCL inséré dans les dispositions transitoires, toute collectivité locale doit sans délai prendre des arrêtés pour déterminer ces redevances, taxes et droits ainsi que leurs tarifications. La commune doit revoir à la hausse certaines redevances en fonction de l'impact environnemental réel sur son territoire.

Et en conclusion...

Ces rares références à la fiscalité environnementale ne participent que faiblement à encourager l'économie verte et reste en deçà du minimum requis pour encourager des activités vertes ou décourager les activités polluantes.

Cette situation se complique avec la parution progressive, tardive des quelques textes d'application du CCL y compris en matière financière, ce qui n'a pas aidé les communes dans la réalisation de leurs missions même les plus élémentaires.²⁴

Même s'il est exact que la généralisation des communes est trop récente pour permettre d'observer une situation financière ou fiscale homogène.

Très nombreuses sont les nouvelles communes qui ne disposent pas de revenus propres dignes de ce nom et encore moins de ressources fiscales un tant soit peu significatives pour garantir le financement des charges locales.

Les collectivités locales sont tenues d'optimiser leurs ressources fiscales. Cependant, la mobilisation de ces ressources dépend également de la volonté du pouvoir public.

La non-adoption du décret gouvernemental déterminant les conditions de répartition des crédits de régularisation et de péréquation²⁵ nous pousse à nous interroger sur les intentions du pouvoir central alors que le mandat conseils élus arrive à échéance.

La collectivité a une liberté pour l'évaluation et la fixation tant de la redevance que de son assiette ou sa tarification en fonction de la spécificité de son territoire

21- 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.

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

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

24- C'est le cas notamment du décret gouvernemental n° 2020-52 du 23 janvier 2020, portant approbation du modèle de la nomenclature du budget des municipalités et du décret gouvernemental n° 2018-1060 du 17 décembre 2018, fixant les modalités et les procédures de publication et d'affichage des décisions des collectivités locales et des documents connexes au Journal officiel des collectivités locales et aux sites électroniques des collectivités locales

25- Pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales et avis de la Haute Cour administrative en application de l'article 39 du CCL.

L'harmonisation des textes relatifs à la fiscalité locale

nos experts



Wafa Chaouech
Maître de conférences agrégée
en Droit public à la FSJPST

L'harmonisation est l'action qui consiste à mettre en accord plusieurs choses et de les rendre harmonieux.

La fiscalité locale, en Tunisie, est régie par plusieurs textes adoptés sous le règne de la constitution, abrogée, du 1^{er} juin 1959 dont, notamment, le code de fiscalité locale, d'une part, et sous le règne de la constitution du 27 janvier 2014, dont notamment la loi organique relative au code des collectivités locales du 9 mai 2018, d'autre part.

Le code de fiscalité locale, ci-après (CFL), promulgué par la loi n° 97-11 du 3 février 1997 est complété par d'autres dispositions, qui ne lui sont pas incorporées, à l'instar de l'article 11 de la loi n° 75-35 du 14 mai 1975, relative à la loi organique du budget des collectivités locales, modifiée plusieurs fois. Aujourd'hui, le chapitre 5 de la loi n° 2019-15 du 13 février 2019, portant loi organique du budget consacre un article unique, l'article 38, aux collectivités locales.

Le code de fiscalité locale ne constitue pas l'unique code de référence en matière de fiscalité locale, celle-ci en effet subit compte tenu du chapitre VII de la Constitution du 27 janvier 2014 relatif au pouvoir local, une modification substantielle. L'article 135 de la Constitution tunisienne prévoit en effet que : « le régime financier des collectivités locales est fixé par la loi ». Partant, la loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au code des collectivités locales fût adoptée : elle consacre son chapitre IV effectivement au régime financier des collectivités locales.

La notion de collectivités locales renvoie d'après le texte aux communes, aux régions et aux districts, mais en réalité seule la fiscalité des communes est

évoquée dans notre étude puisque les textes relatifs à la mise en œuvre des régions et des districts ne sont pas encore finalisés. La fiscalité locale est constituée par les impôts locaux c'est-à-dire des prélèvements désignés comme des taxes par le code de fiscalité locale, mais qui ont les caractéristiques des impôts. Il s'agit des prélèvements obligatoires sans contrepartie immédiate et dont le produit est affecté au compte général de la collectivité publique. On cite, initialement, dans le code de fiscalité locale, les taxes :

- Sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (TCL) ;
- Sur les immeubles bâtis (TIB) ;
- Sur les terrains non bâtis (TNB) ;
- Hôtelière (TH) ;
- Sur les spectacles (TS) ;
- Sur le chiffre d'affaires des commissionnaires agréés et approvisionneurs des marchés de gros.

La cohérence des dispositions du code de fiscalité locale est tempérée par certaines dispositions de la loi organique du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales, ci-après (CCL). Pourtant, l'adoption de cette loi organique s'intègre dans le cadre de la mise en harmonie du code de fiscalité locale avec les dispositions constitutionnelles et organiques. On se demande si le cadre législatif de la fiscalité locale est suffisamment harmonieux pour ne pas créer des confrontations entre les textes successifs régissant la matière ?

Autrement dit, pourquoi l'étude des dispositions de la fiscalité locale doit passer par le CFL et par la loi organique relative au CCL, notamment son chapitre IV ? La coexistence entre le CFL et le CCL pourrait se justifier par la nécessaire « mise en conformité »² de ces textes avec la Constitution de 2014. Bien qu'elle soit justifiée (I), cette coexistence des textes est source de complexité (II).

1- La loi organique du budget des collectivités locales en 1975 puis la loi organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007, ont défini le cadre d'ensemble des ressources locales qui sont alimentées par les taxes instituées par le code de fiscalité locale ainsi que toute ressource instituée ou affectée au profit des collectivités locales en vertu de la loi en vigueur.

I-Coexistence justifiée du CFL et du CCL au regard de « la mise en conformité » avec la Constitution de 2014

Le CFL doit de conformer à la loi organique du 9 mai 2018 laquelle est adoptée en conformité avec les exigences constitutionnelles nouvelles (A), et que le décret présidentiel n° 2021-117³, en maintenant les chapitres 1er et 2ème de la Constitution, ne semble pas remettre en cause (B).

A- L'harmonisation importante faite par la loi organique des collectivités locales des textes de la fiscalité locale

Dans son Rapport de septembre 2020, le professeur Ahmed ESSOUSSI met en avant la « nécessité de mettre en conformité le CFL par rapport au texte de la constitution de 2014 ». ⁴ L'auteur justifie cette nécessité par rapport à trois principes fondamentaux relatifs :

- à la démocratie locale en matière d'imposition ;
- à une meilleure rentabilité des revenus fiscaux locaux ;
- et à la bonne gouvernance locale.
- L'article 10 de la Constitution de 2014 permet de fonder cette exigence de mise en harmonie du CFL avec la nécessité d'assurer une bonne gestion des deniers publics notamment au regard du faible niveau du recouvrement des impôts locaux.

Pour ce faire, l'article 75 du CCL prévoit que : « le fonctionnement des tous les services publics locaux obéit au principe (...) de l'efficacité et la protection des deniers publics ».

L'article 126 ajoute que : « les collectivités locales veillent à affecter leurs ressources et propriétés au service de l'intérêt local conformément aux règles de bonne gouvernance et de l'utilisation optimale des deniers publics. « Les collectivités locales disposent librement de leurs ressources et observent strictement le principe de la légalité financière et la

règle de l'équilibre effectif du budget ». Ainsi, l'article 126 du CCL établit le principe de la légalité financière et celui de l'équilibre effectif du budget et ce, en conformité avec l'article 38 de la loi organique du budget du 13 février 2019⁵, mais, aussi et surtout avec l'article 65 de la Constitution.

L'article 65 de la constitution de 2014 exige que les règles relatives à la détermination de l'assiette, des taux et des modalités de recouvrement de l'impôt et des contributions se fassent par une loi.

Or, plusieurs dispositions décrétales prises en application du CFL doivent se conformer à cette exigence constitutionnelle en raison de l'abolition aujourd'hui de la délégation au profit du président de la République et qui fait que le décret qui intervient dans le domaine de la loi fiscale suite à cette délégation n'est plus possible contrairement à ce que prévoyait l'article 34 de la Constitution de 1959.

Le principe de la légalité fiscale fondée désormais sur l'article 65, alinéa 7 de la Constitution de 2014 prévoit que non seulement les impôts, mais aussi les contributions, c'est-à-dire toutes rétributions du revenu à des fins économiques ou sociales, sont pris sous forme de loi ordinaire.

Partant, la lecture des dispositions de l'article 391 du CCL nous laisse dubitatifs. Cet article fait en effet, référence aux : « arrêtés des CL relatifs à la détermination des redevances, taxes et droits (...), quelle qu'en soit l'appellation ».

L'adoption de la loi organique permet dans l'ensemble d'harmoniser le CFL avec les nouvelles dispositions constitutionnelles.

Son apport en tant que texte fondateur, pour reprendre l'expression du Doyen Néji BACCOUCHE⁶, risque d'être limité en raison de l'adoption du décret présidentiel n° 2020-117.

B- Une harmonisation non remise en cause, en apparence⁷, par le Décret Présidentiel n° 2020-117

L'adoption du Décret Présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exception-

2- Expression utilisée par M. Ahmed Essoussi, Rapport relatif à la réforme de la fiscalité locale, ministère des Affaires locales et de l'Environnement, septembre 2020, p.5, (www.collectiviteslocales.gov.tn)

3- Décret présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles (JORT n° 86 du 22 septembre 2021, p.2196).

4- Ahmed Essoussi, Ibidem.

5- L'article 38 de la loi n° 2019-15 du 13 février 2019, portant loi organique du budget prévoit que : « des dotations budgétaires sont allouées aux collectivités locales sur la base de leurs besoins de financement dans le cadre de l'équilibre du budget de l'État et conformément à la loi organique portant promulgation du CCL. Les ressources des CL comprennent, outre leurs ressources propres :- les recettes transférées par le budget de l'État sous forme de subventions ; -les recettes transférées par l'autorité centrale pour la réalisation des projets de l'État au niveau régional dans le cadre des programmes et des objectifs fixés. Les ressources susvisées sont générées selon les règles de bonne gouvernance et compte tenu de programme et objectifs. Les procédures de gestion des budgets des CL sont fixées par loi ».

6- Néji Baccouche, « Le code des collectivités locales. Un texte fondateur, in Mélanges Ahmed Essoussi, Tunis, MIP, 2020, pp.45-63.

7- Cette réserve se justifie au regard des dispositions du Décret Présidentiel n° 2021-138 du 11 octobre 2021, portant nomination des membres du gouvernement (JORT n° 93 du 11 octobre 2021). Ce Décret Présidentiel remplace le ministère des Affaires locales et de l'Environnement par le ministère de l'Environnement.

nelles⁸ et comportant 23 articles, provoque des interrogations quant à son impact sur le chapitre VII de la Constitution de 2014, relatif au « pouvoir local ». Présenté comme un acquis important, le chapitre VII relatif au « pouvoir local » permet de fonder la décentralisation sur de nouveaux principes de solidarité et de partage du fruit de l'exploitation des revenus naturels entre l'État et les CL mais ne définit pas les ressources fiscales des CL.

La loi organique appelée CCL du 9 mai 2018 permet de pallier cette lacune notamment dans son chapitre IV relatif au régime financier des CL.

Le fait que le Décret Présidentiel n° 2021-117, prévoit à travers son article 5 que : « sont pris sous forme de décret-loi les textes relatifs au (...) pouvoir local » suscite le doute quant au sort des dispositions actuelles et notamment le chapitre VII de la Constitution et celles de la loi organique de 2018.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées à ce propos, d'une part, celles qui défendent que le Décret Présidentiel, précité, n'impacte pas négativement les dispositions antérieures relatives à la fiscalité locale ou bien celles, d'autre part, qui défendent l'avis contraire.

L'article 20 du Décret Présidentiel n° 2021-117 prévoit que : « le préambule de la Constitution, ses premiers et deuxièmes chapitres et toutes les dispositions constitutionnelles qui ne sont pas contraires aux dispositions du présent Décret Présidentiel continuent à être appliquées ».

La lecture de l'article 20 permet d'affirmer clairement que l'article 14 du chapitre premier de la Constitution est maintenu. Il prévoit que : « l'État s'engage à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national, et dans le cadre de l'unité de l'État ».

On pourrait penser que l'article 14 de la Constitution permet de repêcher le chapitre VII relatif au pouvoir local et la loi organique portant CCL prise sur sa base. Un autre argument allant dans ce sens pourrait être puisé dans l'interprétation qui part de l'idée que le Décret Présidentiel mis dans son contexte, vise non pas la suspension du CCL, mais celle de l'Assemblée des Représentants du peuple.

Rien toutefois n'interdit de défendre la thèse contraire qui prévoit que l'harmonisation du CFL avec les dispositions constitutionnelles et organiques risque d'être remise en cause s'il est jugé

qu'elle comporte des dispositions contraires au Décret Présidentiel n° 2021-117.

La mise en harmonie du CFL est importante, mais comme nous venons de le voir, la coexistence des textes relatifs à la fiscalité locale est parfois source de complexité.

II- Une coexistence des textes régissant la fiscalité locale, source de complexité

La complexité n'est pas due seulement à la coexistence de la loi organique portant CCL avec le CFL(A), mais aussi à l'ambiguïté de certaines dispositions fiscales de la loi organique relative au CCL(B).

A- La coexistence compliquée entre le CFL et le CCL

La fiscalité locale renvoie à l'étude de la fiscalité communale en réalité. Elle consiste en des prélèvements obligatoires prévus, initialement, de l'article 1er à 95⁹ du CFL. La complexité de l'étude de la fiscalité communale et locale provient de la combinaison des dispositions du CFL avec celles notamment des articles 391, 140 et 141 de la loi organique portant CCL.

L'article 391 du CCL prévoit que : « les dispositions des articles 46 à 95 du code de la fiscalité locale, promulgué par la loi n° 97-11 du 3 février 1997 et de ses textes d'ap-

plication, cessent respectivement d'être appliquées dès l'entrée en vigueur des arrêtés de chaque collectivité locale relatifs à la détermination des redevances, taxes et droits prévus par les articles susvisés, quelle qu'en soit l'appellation ».

La lecture de l'article 391 du CCL appelle deux remarques :

- la première remarque concerne l'impact de la loi organique relative au CCL sur le CFL. L'article 391 n'est pas le seul article du CCL qui impacte le CFL en prévoyant que les articles 46 à 95 cessent d'être appliqués... Cette disposition a pour effet de maintenir seulement l'article 1er jusqu'à l'article 45 du CFL en vigueur. Ces articles sont relatifs à la TIB, à la TNB, à la TCL et à la taxe hôtelière.
- Les articles 140 et 141 du CCL aussi impactent directement le CFL dans la mesure où ils complètent

● ● ● ● ● ● ● ●

L'adoption de la loi organique permet dans l'ensemble d'harmoniser le CFL avec les nouvelles dispositions constitutionnelles.

8- JORT n° 86 du 22 septembre 2021, p.2196.

9- Les articles 10 à 29 du CFL applicables à la TIB contiennent des dispositions pouvant être communes aux autres prélèvements communaux dans la mesure où ils concernent le régime de recouvrement, de sanctions, de contrôle et de contentieux.

la liste des prélèvements locaux prévus par le CFL. Ils sont respectivement relatifs aux redevances, taxes, droits et participations aux dépenses de travaux d'urbanisme dont les communes sont habilitées à en fixer les montants ou les tarifs, d'une part, et aux redevances, taxes et droits que les régions sont habilitées à en fixer les montants.

L'étude de la fiscalité locale nécessite ainsi la combinaison des dispositions de deux codes différents, ce qui n'était pas le but recherché initialement lors de l'adoption de la loi organique de 2018. De plus, ceci va avoir des conséquences sur le régime du contentieux local¹⁰.

- La deuxième remarque concerne la non-conformité des dispositions de l'article 391 du CCL avec

l'article 65, alinéa 7 de la Constitution de 2014. Rappelons-le, l'article 65, alinéa 7 prévoit que : « sont pris sous forme de loi ordinaire, les textes relatifs : à la détermination de l'assiette des impôts et contributions... » pourtant, l'article 391 du CCL fait référence, comme déjà précité, aux « arrêtés de chaque collectivité locale relatifs à la détermination des redevances, taxes et droits prévus par les articles susvisés, quelle qu'en soit l'appellation ».

Par ailleurs, certaines dispositions transitoires de loi organique relative au CCL, se heurtent parfois aux lois de finances, ce qui est source de complexité.

B- La loi organique relative au CCL et les lois de finances

Une querelle non déclarée. L'article 392 de la loi organique relative au CCL prévoit que : « les dispositions des articles 13, 14 et 15 de la loi de finances pour l'année 2013, relatifs à la création du fonds de coopération entre les collectivités locales cessent d'être appliquées dès la création du fonds d'appui à la décentralisation, de la péréquation et de solidarité entre les collectivités locales ».

La consécration de ce fonds s'intègre dans le cadre

de la mise en œuvre de la solidarité entre les différentes zones du territoire national comme l'atteste l'article 38 du CCL. Celui-ci prévoit en effet que : « ... L'État s'engage à aider les collectivités locales à atteindre l'équilibre financier et à jouir de l'autonomie administrative et financière effective moyennant des investissements et des transferts de crédits de péréquation spécifiques accordés par le fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales financé par le budget de l'État ».

Dans ce contexte, la lecture de l'article 13 de la loi n° 2020-46 du 23 décembre 2020, portant loi de finances pour l'année 2021 est édifiante à doubles titres :

- L'article 13 est, en effet, relatif à l'institution d'un fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation, de régularisation et de solidarité entre les collectivités locales. Il prévoit, dans son paragraphe 2, d'alimenter le fonds, entre autres, par le produit de la TCL qui dépasse en cours de l'année 100.000 dinars pour chaque établissement ; l'autre ressource citée sous forme de taxe locale concerne le produit de la taxe provenant de la contribution des collectivités locales aux travaux de généralisation de l'électrification de l'éclairage public et de la maintenance.

- Le paragraphe 4¹¹ de l'article 13 de la loi de finances pour l'année 2021 renvoie à l'article 39 du CCL. Celui-ci prévoit, entre autres, que le décret gouvernemental est pris sur proposition du Haut Conseil des Collectivités locales et avis de la Haute Cour administrative. Or, ces deux institutions n'ont pas encore vu le jour.

L'absence du Haut Conseil des collectivités locales et de la Haute Cour administrative rend l'adoption du décret gouvernemental impossible d'un point de vue procédural.

Le paragraphe 5 de l'article 13 de la loi de finances pour l'année 2021 quant à lui prévoit que : « jusqu'à la promulgation du décret gouvernemental prévu par le paragraphe 4 du présent article, les textes réglementaires fixant les montants des subventions revenant aux collectivités locales et les critères et procédures de leur répartition restent en vigueur. » Autrement dit, la mise en œuvre du fonds instituée par l'article 13 de la loi de finances pour l'année 2021 risque de ne pas voir le jour de sitôt.

10- Neila Chaabane Hamouda, La protection du contribuable tunisien, D'une constitution à une autre, CPU, 2018.

11- L'article 13§ 4 de la loi de finances 2021 prévoit que : « les conditions d'application de la répartition des crédits de régularisation et de péréquation et l'applicabilité des critères de répartition sont fixées par un décret gouvernemental, conformément aux dispositions des articles 39,61 et 150 du code des collectivités locales ».

Au total, le trajet vers la réforme de la fiscalité locale en Tunisie est encore long. Espérons que les étapes franchies ne soient pas un simple coup d'épée dans l'eau