



## RÉSEAU FERROVIAIRE RAPIDE

*SG/E/2016/04*

Mécanisme de traitement des plaintes - Mécanisme de traitement des plaintes - Mécanisme de traitement des plaintes - Mécanisme de traitement des plaintes

# ÉTAT DES CONCLUSIONS

*27 janvier 2020*

---

Établi par

**Mécanisme de traitement des plaintes**

Roberto RANDO

Responsable principal du traitement des plaintes

---

**Sonja DERKUM**

Chef de division

Mécanisme de traitement des plaintes

Distribution externe

Plaignant

Distribution interne

Comité de direction

Secrétaire générale

Inspecteur général

Services de la BEI concernés

### **Le mécanisme de traitement des plaintes de la BEI**

Le mécanisme de traitement des plaintes de la BEI a pour vocation d'offrir au public un moyen de recours préventif pour résoudre les différends dans les cas où il estime que le Groupe BEI n'a pas agi correctement, autrement dit, s'il est d'avis que la BEI a commis un acte de mauvaise administration. Pour exercer son droit de formuler une plainte à l'encontre de la BEI, tout membre du public a accès à une procédure à deux volets, l'un interne – que traite la division Mécanisme de traitement des plaintes de la Banque – et l'autre externe – assuré par le Médiateur européen.

Le plaignant qui n'est pas satisfait de la réponse qui lui a été donnée par la division Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI a la possibilité de déposer auprès du Médiateur européen une plainte pour mauvaise administration à l'encontre de la BEI. Le Médiateur européen a été « créé » par le traité de Maastricht de 1992 en tant qu'institution de l'UE à laquelle tout citoyen ou entité de l'UE peut demander l'ouverture d'une enquête sur un organe ou une institution de l'UE au motif de mauvaise administration.

Par mauvaise administration, on entend une administration insuffisante ou défailante. Il y a ainsi mauvaise administration lorsque le Groupe BEI n'agit pas en conformité avec la législation ou les politiques, règles et procédures en vigueur, ne respecte pas les principes de bonne administration ou porte atteinte aux droits de l'homme. À titre d'exemples de non-respect des principes de bonne administration tels que définis par le Médiateur européen, on citera les irrégularités administratives, l'iniquité, la discrimination, l'abus de pouvoir, le défaut de réponse, le refus de fournir des informations, les retards indus. Des cas de mauvaise administration peuvent également être liés aux incidences environnementales ou sociales des activités du Groupe BEI, aux politiques concernant le cycle des projets ou encore à d'autres politiques en vigueur à la BEI.

Le mécanisme de traitement des plaintes de la BEI n'entend pas seulement traiter les problèmes de non-respect, par la BEI, de ses procédures et politiques, mais il s'attache également à résoudre les problèmes soulevés par les plaignants, notamment ceux liés à la mise en œuvre de projets.

Pour de plus amples informations concernant le Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI, prière de consulter les pages qui lui sont consacrées sur le site web de la Banque : <https://www.eib.org/fr/about/accountability/complaints/index.htm>

## ABREVIATIONS

AFD	Agence française de développement
ANPE	Agence nationale de protection de l'environnement
EIE	Évaluation des incidences sur l'environnement
BEI	Banque européenne d'investissement
EIB-CM	Banque européenne d'investissement - division Mécanisme de traitement des plaintes
PGE	Plan de gestion environnementale
UE	Union européenne
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau – Banque allemande de développement
FIV	Facilité d'investissement pour le voisinage
PAP	Personne affectée par un projet
PAR	Plan d'action de réinstallation
RFR	Réseau ferroviaire rapide
SAGN	Notes d'orientation pour l'évaluation sociale
PPPP	Plan de participation des parties prenantes
TA	Assistance technique
MTDE	Ministère tunisien des Domaines de l'État et des Affaires Foncières

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>ABREVIATIONS</b>	<b>4</b>
<b>RESUME ANALYTIQUE</b>	<b>6</b>
<b>1. PLAINTÉ</b>	<b>9</b>
<b>2. INFORMATIONS GÉNÉRALES</b>	<b>10</b>
<b>3. CADRE RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE</b>	<b>10</b>
<b>4. LE CYCLE DU PROJET À LA BEI</b>	<b>17</b>
<b>5. ENQUÊTE DE LA DIVISION MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES DE LA BEI</b>	<b>27</b>
<b>6. OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS</b>	<b>28</b>
<b>7. RECOMMANDATIONS</b>	<b>32</b>

## **RESUME ANALYTIQUE**

Le 7 avril 2016, le Bureau de la BEI à Tunis a transmis à la division Mécanisme de traitement des plaintes de la Banque la copie d'une plainte relative à un projet localisé en Tunisie et cofinancé par la BEI, l'AFD, la KfW et la FIV dans le cadre de l'initiative de délégation réciproque. Le plaignant, un riverain dont la propriété [REDACTED] située en face de la place du Bardo a été partiellement expropriée en raison du projet, a formulé les accusations suivantes:

- i. irrégularités dans le processus d'expropriation, d'une part concernant le montant de l'indemnité, jugé insuffisant, d'autre part concernant le refus, qualifié d'injuste, d'échanger le terrain exproprié ;
- ii. manquement au devoir de protection du patrimoine culturel ;
- iii. manque de participation des parties prenantes ;
- iv. non-conformité de l'opération avec la norme de la BEI relative à l'évaluation et à la gestion des incidences et des risques en matière environnementale et sociale.

Le projet porte sur la construction des premiers tronçons de deux lignes du nouveau réseau ferroviaire périurbain de Tunis et sur l'acquisition du matériel roulant nécessaire. Le projet est mis en œuvre par l'entreprise de travaux publics Réseau ferroviaire rapide (« le promoteur »), une société de projet créée par les autorités tunisiennes pour concevoir et réaliser le nouveau réseau ferroviaire périurbain.

La BEI et le promoteur ont signé un contrat de financement en 2010. Après avoir reconnu que l'opération n'était pas conforme aux normes de la BEI, en 2013, la Banque a décidé, exceptionnellement, d'accorder une dérogation concernant le volet social des conditions de décaissement de la première tranche, et a établi de nouvelles conditions à caractère social pour les décaissements ultérieurs.

## **OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS**

Le présent projet est très complexe. L'enquête de la division Mécanisme de traitement des plaintes a recensé un certain nombre de facteurs contribuant à cette complexité. Parmi ces facteurs, on peut citer i) le contexte sociopolitique tunisien et le changement de régime politique qui est intervenu à un moment délicat pour la mise en œuvre du projet, ii) les retards accumulés dans la mise en œuvre du projet et le manque d'informations communiquées aux bailleurs de fonds, iii) la forte volatilité du contexte institutionnel, même après 2014, iv) le fait que, bien que l'opération ait été financée dans le cadre de l'initiative de délégation réciproque et que la BEI ne soit pas le principal bailleur de fonds, la BEI ait été chargée d'évaluer les incidences sociales du projet et d'en assurer le suivi. Dans ce contexte, le pragmatisme et le dévouement des services compétents de la BEI sont remarquables.

S'agissant de la **première allégation**, la division Mécanisme de traitement des plaintes note qu'en 2013, la BEI a décidé de renoncer à faire appliquer la condition de décaissement de la première tranche exigeant du promoteur la préparation d'un plan d'action de réinstallation satisfaisant. Cette décision relève de la discrétion des instances dirigeantes de la BEI. Dans ces conditions, l'allégation **n'est pas fondée** dans le cadre des obligations de la BEI.

L'enquête de la division Mécanisme de traitement des plaintes a par ailleurs pris note des éléments suivants :

- a. le temps écoulé depuis l'estimation de la valeur des parcelles expropriées et la publication du décret d'expropriation en 2014 ;
- b. le taux d'inflation et l'augmentation du prix des terrains en Tunisie depuis 2014 ;
- c. l'important retard pris dans l'administration des procédures d'expulsion par les autorités judiciaires locales ;
- d. l'inexécution par le promoteur des instructions claires de la BEI visant à remédier à ce problème.

Si un recalcul n'est pas réalisé, ces facteurs pourraient avoir une incidence négative sur le caractère juste et adéquat de l'indemnisation proposée en 2014. Il ressort de l'enquête menée par la division Mécanisme de traitement des plaintes que, indépendamment de la conformité de l'opération avec le cadre réglementaire applicable, le projet pourrait avoir une incidence négative sur les droits du plaignant relatifs au terrain exproprié.

En outre, compte tenu de son évaluation de l'audit préalable du projet mené par la BEI, la division Mécanisme de traitement des plaintes a conclu que, en infraction avec la première note d'orientation pour l'évaluation sociale

(SAGN1), la BEI a manqué à son devoir d'interrompre les négociations relatives à la finalisation de l'investissement jusqu'à ce qu'elle ait reçu un plan ou un cadre de réinstallation satisfaisant.

S'agissant de l'allégation de *refus injustifié d'exproprier l'ensemble du terrain ou de fournir une compensation en nature*, la division Mécanisme de traitement des plaintes a conclu que les deux allégations étaient **infondées**, compte tenu de son évaluation du cadre réglementaire applicable.

Concernant la **deuxième allégation**, la division Mécanisme de traitement des plaintes a conclu que la place du Bardo n'était pas inscrite sur la liste des sites historiques protégés et qu'elle ne bénéficiait pas d'un « haut niveau de protection », condition requise par la BEI pour s'abstenir de financer un projet. En conséquence, l'allégation de *non-protection du patrimoine culturel n'est pas fondée*.

Pour ce qui est de la **troisième allégation**, la division a constaté qu'il existait un décalage important entre le droit national relatif aux EIE et les normes de la BEI au sujet de la participation des parties prenantes, et que la consultation publique relative à l'étude complémentaire de 2010 sur la place du Bardo n'avait pas donné lieu à des échanges avec la société civile et le public dans son ensemble.

Si la division Mécanisme de traitement des plaintes a conclu que l'allégation de *consultation insuffisante du public* était **fondée**, elle reconnaît par ailleurs les progrès accomplis par le promoteur en matière de participation des parties prenantes grâce aux actions menées par la BEI à la suite de la dérogation accordée en 2013. En outre, la division Mécanisme de traitement des plaintes note que la décision du promoteur de lancer une étude sur la faisabilité d'une proposition alternative élaborée par la municipalité du Bardo peut potentiellement remédier aux insuffisances de l'étude complémentaire de 2010 dans la mesure où elle prévoit une consultation publique et la prise en compte des remarques formulées lors de cette dernière. L'enquête de la division Mécanisme de traitement des plaintes a conclu également que le promoteur avait besoin d'une assistance technique pour faire en sorte que les compétences nécessaires soient en place et que le processus soit mené de manière satisfaisante pour la BEI.

Sur la base de l'évaluation de l'audit préalable du projet réalisé par la BEI, la division Mécanisme de traitement des plaintes conclut qu'il existe une **marge d'amélioration** sur le plan de l'atténuation adéquate de l'écart entre les normes de la BEI et celles du pays en matière de consultation du public.

Concernant la **quatrième allégation**, la division Mécanisme de traitement des plaintes a établi que la norme à laquelle se réfère le Plaignant n'existait pas au moment de l'approbation de l'opération contestée. La division Mécanisme de traitement des plaintes estime toutefois qu'elle a répondu aux préoccupations du Plaignant relatives à l'évaluation et à la gestion des incidences et des risques en matière environnementale et sociale dans le cadre de son examen des autres allégations.

Au vu des conclusions précitées, la division Mécanisme de traitement des plaintes recommande :

Bien que la dérogation limite pour la Banque les possibilités d'application de solutions de nature contractuelle à la question de l'indexation, au cours des six prochains mois :

-

- les services de la BEI devront prendre contact avec le promoteur pour évaluer l'écart éventuel entre le montant accordé en 2014 et le prix actuel indexé sur le marché ;
- une fois que cet écart aura été clairement identifié et documenté, les services de la Banque devront collaborer avec le promoteur dans le but de trouver une solution convenable pour combler cet écart.

La BEI devrait : i) apporter son soutien au promoteur dans le cadre de l'établissement de rapports sur les questions sociales et ii) appuyer et surveiller la procédure de consultation publique et l'intégration de ses résultats en rapport avec l'étude de faisabilité. Pour ce faire, il est possible de mobiliser les fonds nécessaires aux fins de l'établissement de rapports d'assistance technique indépendants destinés à la BEI et d'exercer cette activité au siège du promoteur. L'assistance technique pourrait aussi être utile pour contribuer à la mise en place des mesures indiquées au paragraphe précédent ainsi qu'au paragraphe suivant.

Les services de la BEI doivent soutenir le Promoteur et effectuer un suivi de ses actions de manière à assurer qu'un plan de participation des parties prenantes décrivant clairement des initiatives de participation des parties prenantes impliquant les résidents et les entreprises du Bardo soit établi à la satisfaction de la Banque.

Les services de la BEI devront communiquer au Comité de direction les résultats des mesures précitées au cours de l'année 2020.

La division Mécanisme de traitement des plaintes assurera le suivi de la mise en œuvre des recommandations qui précèdent au plus tard au premier trimestre de 2021.

## ÉTAT DES CONCLUSIONS

**Projet** : Réseau ferroviaire rapide

**Plaignant** : un riverain

**Date de réception** : Le 7 avril 2016

**Document confidentiel** : non

### 1. PLAINTÉ

1.1 Le 7 avril 2016, le Bureau de la BEI à Tunis a transmis à la division Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI la copie de la plainte d'un riverain (ci-après, « le Plaignant »), qui possède une propriété [REDACTED] située en face de la place du Bardo. Sa plainte concernait un projet de construction de réseau ferroviaire périurbain (« le Projet ») cofinancé par la BEI et d'autres institutions financières. Plus précisément, les allégations du Plaignant portaient sur la future ligne D du réseau métropolitain.

1.2 Tout d'abord, le Plaignant a allégué des irrégularités dans la procédure d'expropriation d'une partie de sa parcelle. Selon lui, l'indemnisation proposée était insuffisante et représentait 1/8<sup>e</sup> de la valeur réelle du bien. En outre, il a expliqué que les [REDACTED] restants, qui n'ont pas été expropriés, ne se prêtaient plus à la construction. Par ailleurs, le promoteur a rejeté sa demande d'échange du terrain exproprié contre un autre terrain de la même superficie.

1.3 Deuxièmement, le Plaignant a allégué que la ligne D aurait un impact négatif sur la place du Bardo qui, selon lui, fait partie du patrimoine historique et culturel de la Tunisie. Le Plaignant a affirmé que la conception retenue pour le Projet, avec la construction d'un mur de séparation, de quatre tunnels pour les voitures et d'un tunnel pour les piétons transformerait totalement la place du Bardo au détriment de l'intérêt général. Il s'est aussi plaint du refus du promoteur d'engager le dialogue avec les parties prenantes locales<sup>1</sup>.

1.4 Enfin, le Plaignant a invoqué le non-respect par le Projet des normes environnementales et sociales de la BEI et en particulier de la norme 1 relative à l'évaluation et à la gestion des incidences et des risques en matière environnementale et sociale, de la norme 5 (Patrimoine culturel), de la norme 6 (Réinstallation involontaire) et de la norme 10 (Participation des parties prenantes).

1.5 Dans le cadre de sa correspondance avec la division Mécanisme de traitement des plaintes, le Plaignant:

- a déclaré que la municipalité n'avait pas autorisé les travaux sur la place du Bardo en raison du refus du promoteur de se mettre en contact avec les autorités locales ;
- a fourni un plan de la propriété expropriée et une lettre de 2015 du ministère tunisien des domaines de l'État et des affaires foncières contenant la réponse de ce dernier à sa demande d'indemnisation en nature et confirmant que l'indemnisation serait pécuniaire ;
- a transmis la réponse du promoteur datée du 5 avril 2016 rejetant sa demande d'acquisition de la partie restante de la propriété expropriée au motif que cela n'était pas nécessaire pour le projet ;
- a communiqué le décret d'expropriation du 7 janvier 2014 et le jugement du 26 juin 2014 du tribunal de première instance rejetant la demande du Procureur général de prendre possession de la propriété du Plaignant<sup>2</sup>.

1.6 En juin 2019, la division Mécanisme de traitement des plaintes a pris contact avec le Plaignant pour lui expliquer sa mission, lui faire part de l'avancement de son travail et de l'incidence de la confidentialité sur le

<sup>1</sup> En outre, le Plaignant a évoqué l'implication d'une organisation criminelle dans le Projet. La division Mécanisme de traitement des plaintes a transféré cette information aux services compétents de la Banque le 20 avril 2016.

<sup>2</sup> Plus précisément, le tribunal a classé l'affaire comme non recevable parce que le premier défendeur, c'est-à-dire la première personne mentionnée sur le décret d'expropriation, était décédé. La décision de classer l'affaire a été motivée en outre par le fait que, bien que le tribunal ait demandé au Procureur général de limiter l'affaire aux héritiers, celui-ci ne l'a pas fait.

traitement de l'affaire. Le 17 juin 2019, le Plaignant a informé la division Mécanisme de traitement des plaintes qu'il ne souhaitait pas que sa plainte soit traitée de manière confidentielle.

**TABLEAU 1 – RÉSUMÉ DES ALLÉGATIONS**

<p><b>1. Irrégularités dans la procédure d'expropriation (norme 6)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Indemnisation insuffisante</li> <li>ii. Refus d'accorder une indemnisation en nature et d'exproprier le reste du terrain</li> </ul> <p><b>2. Manquement au devoir de protection du patrimoine culturel (norme 5)</b></p> <p><b>3. Participation insuffisante des parties prenantes (norme 10)</b></p> <p><b>4. Non-respect de la norme 1 (évaluation et gestion des incidences et des risques en matière environnementale et sociale)</b></p>
--

## 2. INFORMATIONS GÉNÉRALES

### 2.1 Projet

2.1.1 Le projet RFR (« le Projet ») porte sur la construction des premiers tronçons de deux lignes du nouveau réseau ferroviaire périurbain de Tunis et sur l'acquisition du matériel roulant nécessaire<sup>3</sup>.

2.1.2 Le projet est réalisé par l'entreprise de travaux publics Réseau ferroviaire rapide (« le promoteur »), une société de projet créée par le gouvernement tunisien pour concevoir et mettre en œuvre le nouveau réseau ferroviaire périurbain.



### 2.2 Révolution tunisienne 2010-2011

2.2.1 En décembre 2010, une intense campagne de résistance civile a démarré en Tunisie. Une série de manifestations de rue s'est soldée par l'éviction du Président Ben Ali en janvier 2011. À la suite du changement de régime, l'état d'urgence a été déclaré.

2.2.2 La contestation a déclenché une vague de troubles sociaux et politiques en Tunisie. Ce n'est qu'à partir du deuxième semestre de 2013 qu'un environnement politique sûr, propice à la coopération internationale, a pu être établi. À la suite du changement de régime en 2011 et de la fin de l'état d'urgence, la Tunisie a adopté une nouvelle constitution en 2014.

## 3. CADRE RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE

### 3.1 Stratégie et périmètre de la division Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI

3.1.1 La division Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI a pour vocation d'offrir au public un moyen de recours préventif et alternatif pour résoudre les différends<sup>4</sup>. Elle traite les plaintes de mauvaise administration formulées à l'encontre de la BEI<sup>5</sup>. La division Mécanisme de traitement des plaintes n'est pas compétente pour

<sup>3</sup>Projet BEI numéro 2009-0154. Pour de plus amples informations, veuillez consulter la page web suivante : <http://www.eib.org/projects/pipelines/pipeline/20090154> (consultée le 9 septembre 2019).

<sup>4</sup> [Principes, champ d'application et règlement du Mécanisme de traitement des plaintes](#) Titre III – Champ d'application, article 1.1.

<sup>5</sup> Ibid., Titre II – Principes, article 4.1.

connaître des plaintes liées à des organisations internationales, des institutions et organes de l'UE, des autorités nationales, régionales ou locales<sup>6</sup>.

3.1.2 La division Mécanisme de traitement des plaintes traite les plaintes reçues avant le 13 novembre 2018, conformément aux Principes, champ d'application et règlement du Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI adoptés en février 2010.

### 3.2 La Déclaration de 2009 de la BEI

3.2.1 Les exigences de la BEI qui s'appliquent à l'opération contestée sont énoncées dans la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale de 2009 (« la Déclaration ») et dans le Manuel des bonnes pratiques environnementales et sociales de 2007 (le « Manuel »)<sup>7</sup>. Ce dernier traduit les principes et normes en matière sociale et environnementale inscrits dans la Déclaration en pratiques opérationnelles suivies par le personnel de la BEI. Le Manuel décrit l'ampleur du travail de la Banque et les rôles et responsabilités du promoteur, qui est responsable de l'application et de l'exécution des exigences de la BEI<sup>8</sup>. Les obligations du promoteur qui découlent des exigences de la BEI sont inscrites dans le contrat de financement signé entre la BEI et l'emprunteur<sup>9</sup>.

3.2.2 La BEI vise à apporter une valeur ajoutée en renforçant la viabilité environnementale et sociale de l'ensemble des projets qu'elle finance. Tous les projets doivent satisfaire aux exigences environnementales et sociales de la BEI<sup>10</sup>, qui peuvent aller au-delà de ce qui est exigé par la loi<sup>11</sup>. La dimension sociale étant l'un des piliers du développement durable, au moment où la BEI examinait l'opération contestée, les considérations sociales jouaient un rôle accru dans les activités de la Banque liées aux projets, en particulier à l'extérieur de l'UE. La BEI, qui se base sur la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est particulièrement attentive à l'impact que peut produire un projet sur les personnes au sein de la collectivité dans laquelle elles vivent<sup>12</sup>. En accordant des financements de nature à favoriser la transparence, la participation et la consultation, l'intégration sociale, la planification intégrée et un accès plus équitable aux biens et services, la Banque entend contribuer à l'amélioration du bien-être social<sup>13</sup>.

3.2.3 S'agissant des normes environnementales applicables aux projets menés à l'extérieur de l'UE, la Banque exige que ces projets respectent la législation nationale, y compris les conventions internationales ratifiées par les pays où ils sont mis en œuvre, ainsi que les normes de l'UE. Lorsque les normes de l'UE sont plus strictes que les normes nationales, ce sont les plus élevées qui prévalent, dans la mesure où cela est réalisable. Pour certains projets, lorsque l'application immédiate des prescriptions de l'UE peut présenter des difficultés, ou lorsqu'elle n'est pas souhaitable, c'est au promoteur qu'il incombe de fournir à la Banque un motif valable pour s'écarter des normes de l'UE, dans le cadre des principes et des normes en matière environnementale et sociale tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration. Il faudra alors prévoir l'application graduelle des normes recherchées.<sup>14</sup>

3.2.4 La Banque suit une approche fondée sur les droits humains et se refuse à financer des projets qui se solderaient par des coûts sociaux notables. Pour les projets menés à l'extérieur de l'UE, la BEI aborde les questions sociales sous l'angle des droits, en transposant dans la pratique les principes régissant la législation sur les droits humains au travers de l'application des lignes directrices pour l'évaluation sociale énoncées dans le Manuel<sup>15</sup> (voir le paragraphe 3.3 du présent Rapport).

3.2.5 S'agissant des réinstallations involontaires, la Déclaration dispose que les personnes dont les moyens de subsistance subissent des effets négatifs du fait d'un projet doivent voir leurs moyens d'existence améliorés ou, à tout le moins, rétablis, et elles doivent être convenablement indemnisées de toutes les pertes encourues. Lorsque

<sup>6</sup> Ibid., Titre IV – Règlement, article 2.3.

<sup>7</sup> Dans sa lettre, le Plaignant se réfère à une version plus récente du Manuel, qui contient des normes qui n'existaient pas au moment de l'approbation de l'opération contestée et n'étaient pas en vigueur au moment de la signature du contrat de financement.

<sup>8</sup> [Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale](#), paragraphe 12 – Contexte.

<sup>9</sup> Ibid., paragraphe 7 – Préambule.

<sup>10</sup> Ibid., paragraphe 3 – Contexte.

<sup>11</sup> Ibid., paragraphe 6 – Préambule.

<sup>12</sup> Ibid., paragraphe 8 – Contexte.

<sup>13</sup> Ibid., paragraphe 11 – Préambule.

<sup>14</sup> Ibid., paragraphes 39 – 40 Normes. Voir aussi le paragraphe 19 – Contexte et le paragraphe B1.1.70 du Manuel.

<sup>15</sup> Ibid., paragraphe 30 – Principes et paragraphe 49 - Normes.

le déplacement est inévitable pour des raisons matérielles ou économiques, la Banque impose au promoteur d'établir un plan de réinstallation acceptable<sup>16</sup>.

3.2.6 Pour ce qui est du patrimoine culturel, en règle générale, la BEI n'accepte pas de financer les projets qui menacent l'intégrité de sites bénéficiant d'un degré élevé de protection en raison de leur appartenance au patrimoine culturel, y compris les sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO. Une dérogation peut être accordée uniquement si certaines conditions strictes sont satisfaites<sup>17</sup>.

3.2.7 La BEI reconnaît que l'information adéquate du public, en particulier des personnes concernées par le projet, et l'intérêt qu'elles témoignent pour celui-ci peuvent être sources de valeur ajoutée pour le processus d'évaluation environnementale du projet. La consultation et la participation des parties prenantes concernées au cours de la préparation d'un projet sont de nature à améliorer sa viabilité à long terme et à contribuer à sa réussite. Pour tous les projets pour lesquels la BEI exige la réalisation d'une EIE en bonne et due forme, le promoteur doit procéder à une consultation publique constructive et transparente des populations concernées, selon des modalités adaptées à leur culture, et communiquer en temps opportun les informations pertinentes sous une forme appropriée. Il doit être établi que les opinions exprimées ont été prises en considération. Pour tous les autres projets, la Banque impose aux promoteurs d'engager un dialogue constructif avec les parties prenantes, non seulement parce que c'est leur droit, mais aussi pour obtenir un soutien à la mise en œuvre du projet de manière efficiente et dans les meilleurs délais. En dehors de l'UE, la norme minimale pour la BEI en matière de divulgation, de consultation et de participation correspond à la législation nationale. La consultation et la participation sont indispensables à la viabilité des aménagements à long terme, car elles permettent aux parties prenantes de s'approprier le projet et d'y adhérer en connaissance de cause. Par ailleurs, le dialogue constructif et la participation sont indispensables si l'on veut reconnaître et défendre les droits des populations touchées par un projet. À ce titre, la consultation publique est une obligation générale qui accompagne les mesures de sauvegarde environnementales et sociales en vigueur à la Banque<sup>18</sup>.

3.2.8 Lorsque le promoteur risque de ne pouvoir s'acquitter de ses obligations en raison de capacités insuffisantes, la Banque demande l'amélioration de ces dernières et fournit éventuellement une assistance technique<sup>19</sup>. La BEI collaborera avec les promoteurs pour les aider, s'il y a lieu, à recenser et gérer les possibilités et les risques potentiels sur le plan environnemental et social. Au besoin, la Banque apporte son concours à la mise en place des capacités institutionnelles requises pour appuyer le projet durant sa mise en œuvre et son exploitation, et elle coopère avec des tiers, notamment les autorités du pays hôte, d'autres bailleurs de fonds, d'autres institutions de l'UE, des représentants de la société civile et divers autres organismes, pour contribuer à garantir la réussite de la mise en œuvre, de l'exploitation et des résultats d'un projet<sup>20</sup>.

3.2.9 La BEI surveille les performances environnementales et sociales des projets qu'elle finance, en particulier le respect de toutes les obligations spécifiques décrites dans le contrat de financement. L'ampleur des vérifications effectuées dépend de la nature du projet, des capacités du promoteur et du pays dans lequel le projet se déroule. Pour mener à bien ce suivi, la BEI s'appuie sur les rapports transmis par le promoteur et elle peut également conduire des visites d'inspection sur le terrain et utiliser d'autres sources d'information, notamment celles fournies par les populations concernées<sup>21</sup>.

3.2.10 Les projets doivent être conçus de manière à éviter, ou, si c'est impossible, à atténuer, tout impact préjudiciable sérieux. D'autres modifications de la conception peuvent se justifier si les avantages socioéconomiques d'une telle modification sont supérieurs aux coûts que celle-ci induit. S'il subsiste un effet néfaste significatif, celui-ci doit être, par ordre de préférence, atténué, indemnisé ou corrigé<sup>22</sup>. En cas de rupture

---

<sup>16</sup> Ibid., paragraphe 51 – Normes.

<sup>17</sup> Ibid., paragraphe 58 – Normes.

<sup>18</sup> Ibid., paragraphes 62 à 64 – Normes. Voir aussi le paragraphe 18 – Préambule.

<sup>19</sup> Ibid., paragraphe 12 – Contexte. Voir aussi le paragraphe 15 du Préambule, qui indique que pour promouvoir ses politiques et pratiques dans le domaine environnemental et social, la BEI fournit différents types d'assistance technique dans les régions où elle intervient. Elle peut ainsi faire bénéficier les projets de son savoir-faire interne, mais aussi financer le recours à des consultants pour mener des études sectorielles, de marché ou d'autres études génériques ou pour aider le promoteur à mener certaines tâches spécifiques au projet, comme celles relatives à la conduite d'une « évaluation des incidences sur l'environnement en bonne et due forme », pour renforcer les capacités de gestion environnementales et pour remédier à des problèmes environnementaux particuliers. L'assistance technique est également mentionnée au paragraphe 7 de la Note d'information générale – Notes d'orientation sur l'évaluation sociale.

<sup>20</sup> Ibid., paragraphe 3 – Préambule.

<sup>21</sup> Ibid., paragraphe 8 – Préambule.

<sup>22</sup> Ibid., paragraphe 17 – Préambule.

du contrat ou si le projet laisse à désirer à d'autres égards, le promoteur doit prendre des mesures correctives en accord avec la Banque. Faute de convenir avec la Banque des mesures à prendre et de les mettre à exécution de manière appropriée, il s'expose à des conséquences financières et juridiques – interruption des décaissements ou recouvrement du solde dû, par exemple. Ces mesures prennent effet si le promoteur n'a pas répondu aux requêtes de la Banque dans un délai raisonnable<sup>23</sup>.

### 3.3 Le Manuel de 2007 de la BEI

3.3.1 Le paragraphe A.1 du Manuel indique que, parmi les principales mesures de protection environnementale et sociale reflétant les bonnes pratiques internationales, la BEI exige que tous les projets soient conformes à l'acquis communautaire relatif aux évaluations environnementales. La Banque doit veiller à ce que tout projet financé à l'extérieur de l'UE soit évalué conformément aux normes, pratiques et principes environnementaux de l'UE, qu'il respecte l'ensemble des conditions prescrites et qu'il soit conforme aux dispositions applicables des législations environnementales nationales et internationales<sup>24</sup>. En outre, le projet doit respecter les mesures de protection sociale de la BEI ; ainsi, tous les projets financés à l'extérieur de l'UE font l'objet d'une évaluation sociale.

3.3.2 Le paragraphe A3.14 du Manuel indique que tous les projets d'investissement financés par la BEI doivent faire l'objet d'une *analyse environnementale et sociale* dans le cadre de la pré-instruction. En particulier, le paragraphe A4.2 précise que, au stade de la pré-instruction, la BEI doit répertorier les principaux instruments juridiques nationaux, communautaires et internationaux applicables au projet et recenser les éventuels problèmes juridiques avérés ou annoncés. La même disposition prévoit que l'EIE, qui comporte une consultation publique et relève de la responsabilité du promoteur et des autorités compétentes, soit effectuée et que ses conclusions et recommandations respectent les exigences de la Banque avant tout décaissement<sup>25</sup>.

3.3.3 Dans le cadre de l'instruction, tous les projets d'investissement financés par la BEI doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et sociale (paragraphe B1.3.77). À cet égard, il est important de souligner que, conformément au paragraphe B1.1 du Manuel, l'évaluation environnementale examine aussi bien le fond que le respect du droit et des procédures environnementales. Le paragraphe B2 fournit des orientations sur l'évaluation des procédures d'EIE lorsque celles-ci sont **requises, soit au titre de la législation nationale soit au titre des politiques de la BEI**. Parmi les aspects qui aident à évaluer la qualité d'une EIE portant sur un projet de la BEI, le paragraphe B2.2.120 décrit la procédure d'EIE, notamment la consultation publique et les approbations et autorisations d'aménagement, ainsi que la diffusion d'informations, c'est-à-dire la manière dont les parties prenantes ont été informées au sujet du processus de consultation.

3.3.4 Tous les projets à l'extérieur de l'UE sont évalués au regard des mesures de protection sociale de la Banque (paragraphe B1.1). Le paragraphe B5 du Manuel décrit plus en détail le contenu de l'évaluation sociale de la BEI tandis que le paragraphe B6 traite de l'évaluation des capacités environnementales et sociales du promoteur<sup>26</sup>. À cet égard, le paragraphe B8.165 reconnaît qu'un grand nombre de risques environnementaux et sociaux ne sont pas faciles à quantifier et que les mesures d'atténuation relatives à ces risques doivent être axées sur l'élaboration de procédures de consultation efficaces qui réunissent les points de vue des différentes parties prenantes concernées.

3.3.5 Pour ce qui est du suivi, le paragraphe C1 du Manuel le définit comme une activité visant à garantir la conformité du Projet avec les conditions d'approbation de la BEI et à vérifier que la valeur ajoutée escomptée soit effectivement apportée tout au long du cycle du projet, de façon à répondre aux obligations et aux objectifs de la BEI. Le Manuel indique en outre qu'il est essentiel d'assurer un suivi étroit des mesures environnementales et sociales requises dans le cadre du contrat de financement, étant donné que c'est à ce stade que la BEI peut avoir

<sup>23</sup> Ibid., paragraphe 9 – Préambule.

<sup>24</sup> Voir aussi le paragraphe A5.37 du Manuel 2007 de la BEI.

<sup>25</sup> Ibid., paragraphe B2.1.114. Lorsque le cycle du projet de la BEI ne coïncide pas avec le processus d'EIE et que l'EIE n'est pas achevée au moment de l'instruction, la BEI doit disposer d'informations suffisantes pour mener sa propre évaluation environnementale. L'EIE doit être réalisée à la satisfaction de la Banque et il s'agit d'une condition préalable à la signature du prêt ou au décaissement. À titre d'exemples de conditions ou d'engagements environnementaux ou sociaux, on citera la réalisation d'une consultation publique à la satisfaction de la Banque et la réception de plans de réinstallation, d'indemnisation ou d'acquisition de terrains.

<sup>26</sup> Par exemple, le tableau J intitulé « Exemples de mesures pouvant être prises par le promoteur pour apporter la preuve de ses capacités environnementales et sociales » mentionne, par exemple, le fait de « réaliser, chaque fois qu'il convient, une EIE comprenant une consultation appropriée ».

le plus d'impact pour garantir que tout problème environnemental ou social en suspens fasse l'objet d'un suivi approfondi et adéquat de la part du promoteur.

3.3.6 Le paragraphe C1.130 dresse la liste des éléments que le promoteur doit fournir dans le cadre du suivi effectué par la BEI, notamment i) des preuves que les éventuels engagements ou conditions à caractère environnemental ont bien été appliqués et ii) des rapports de situation réguliers contenant les informations générales et spécifiques requises, par exemple en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures d'atténuation ou de compensation.

3.3.7 La note d'orientation sur l'évaluation sociale no 1 (SAGN1) porte sur les mouvements de population et les réinstallations. L'un des objectifs de la SAGN1 est de faire en sorte que les investissements de la BEI atténuent les impacts sociaux négatifs relatifs à la perte d'actifs par le biais de mesures de compensation adéquates. À cet égard, on notera que la Section 8 - « Questions de base à traiter – atténuation des impacts sociaux négatifs » de la note relative au contexte général indique qu'il convient de verser *une indemnisation au niveau de remplacement* aux parties prenantes concernées et de faire en sorte que leurs moyens de subsistance soient rétablis.

3.3.8 La SAGN1 indique que, lorsqu'il existe un marché foncier actif fondé sur la propriété privée des terrains et des biens, l'acquisition ne pose généralement pas de problème ; le marché local des terrains et des biens immobiliers déterminera normalement les prix d'achat. Dans le cadre de la procédure d'analyse initiale décrite par la SAGN1, la Banque détermine, entre autres, le degré d'engagement et les capacités de mise en œuvre du promoteur, la faisabilité et l'adéquation des mesures proposées pour restaurer et de préférence améliorer les moyens de subsistance ainsi que la disponibilité de ressources adéquates pour financer les réinstallations. Compte tenu de l'analyse initiale, la BEI déterminera en consultation avec le promoteur l'approche à adopter. Enfin, la SAGN1 indique qu'avant que le projet ne soit approuvé, la BEI doit recevoir un plan ou un cadre de réinstallation satisfaisant. En l'absence de ce document, les négociations relatives à la finalisation de l'investissement devront être interrompues jusqu'à ce que ce plan soit prêt. Une fois reçu, le plan de réinstallation doit être intégré à l'accord de projet<sup>27</sup>. Les progrès accomplis en termes de réinstallations doivent être mentionnés dans les rapports sur l'état d'avancement du projet et évalués dans le rapport d'achèvement du projet. Il est important, au début de la mise en œuvre, d'examiner les progrès accomplis et de prendre des mesures correctives précoces s'il y a lieu.

3.3.9 La SAGN5 porte sur la consultation du public et sa participation à la préparation du projet. La consultation est définie comme un outil au service d'une communication bidirectionnelle et culturellement adaptée entre les promoteurs du projet et le public. Cette participation accroît la viabilité à long terme du projet et renforce les avantages que peuvent en retirer les personnes concernées au niveau local ainsi que les autres parties prenantes. En l'absence de véritable consultation des parties prenantes, il est possible que le public entre en résistance contre le projet et que ce dernier accumule des retards. Les principes régissant les échanges doivent être les mêmes pour toutes les parties au dialogue : *ouverture, bonne foi et réactivité*, c'est-à-dire qu'il convient d'expliquer les raisons des décisions prises.

3.3.10 Conformément à la SAGN5, pour les projets à l'extérieur de l'UE, la Banque cherche à promouvoir la consultation et la participation du public conformément aux normes de l'UE par l'intermédiaire de discussions adéquates avec le promoteur et les autres parties. Il incombe à la Banque de s'assurer que le promoteur accorde une attention appropriée à la procédure de consultation publique au cours des tout premiers stades de la préparation du projet. La BEI s'efforce de s'impliquer le plus tôt possible dans les procédures décisionnelles liées à la planification d'un projet d'investissement. Lorsque les décisions essentielles relatives à un investissement particulier ont déjà été prises, la BEI évalue la solidité de la méthodologie d'évaluation et « la procédure de consultation connexe adopté par le promoteur et les autres co-investisseurs. La Banque peut souhaiter attirer l'attention sur tout écart qui aurait besoin d'être comblé pour garantir des normes adéquates. » Si des écarts importants sont détectés, la Banque pourrait vouloir s'assurer qu'ils soient comblés grâce à des dispositions spécifiques associées à l'accord de financement.

---

<sup>27</sup> Le Manuel de 2010, qui était en vigueur au moment de la signature du contrat de financement par le promoteur, indique les principales étapes à suivre pour élaborer et mettre en œuvre un plan d'action de réinstallation en tant que tel : 1. Réaliser un recensement pour déterminer le nombre de personnes à déplacer, les moyens de subsistance touchés et les propriétés devant faire l'objet d'une indemnisation. 2. Examiner la législation applicable et les exigences de la BEI. Proposer des mesures visant à combler l'écart entre les deux, le cas échéant. 3. Établir un plan d'action de réinstallation conforme aux exigences de la BEI, notamment en ce qui concerne la consultation des personnes concernées par le projet.

3.3.11 La Banque s'assure que le périmètre et le format de la consultation sont adaptés au projet. Le niveau « d'intensité » de la consultation dépend de la nature du projet. La SAGN5 recense trois niveaux de consultation : retour d'informations (niveau 1), participation et consultation (niveau 2), et participation élargie (niveau 3). Pour évaluer l'acceptabilité de la consultation, la Banque peut avoir besoin d'obtenir du promoteur des informations concernant l'identification des parties prenantes, la diffusion d'informations relatives au projet, au temps et aux ressources qui lui sont consacrés ainsi que la mesure dans laquelle les conclusions de la consultation publique ont été intégrées à la conception du projet.

#### 3.4 Droit tunisien

3.4.1 Le décret n° 1991 relatif à l'étude d'impact sur l'environnement (le décret relatif à l'EIE) définit celle-ci comme une étude permettant d'apprécier, d'évaluer et de mesurer les effets directs et indirects, à court, moyen et long terme de la réalisation d'un projet sur l'environnement. L'étude doit être soumise à l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) pour avis avant obtention par le projet de toute autorisation administrative.<sup>28</sup> L'article 5 du décret relatif à l'EIE indique que l'autorité compétente nationale ne peut délivrer l'autorisation pour la réalisation du projet qu'après avoir constaté que l'ANPE ne s'oppose pas à sa réalisation. L'article 6 du décret relatif à l'EIE décrit le contenu minimal de l'étude d'impact sur l'environnement<sup>29</sup>.

3.4.2 La législation tunisienne relative aux EIE ne contient pas de dispositions sur les consultations publiques. Des consultations publiques ont eu lieu dans certains cas, par exemple pour des projets financés par des institutions financières internationales et par certains promoteurs de grands projets, notamment après 2011. Actuellement, l'accès à l'information et la participation des citoyens et de la société civile à la préparation et au suivi des projets de développement sont garantis par la Constitution de 2014 ; l'ANPE a préparé un plan d'action pour l'amélioration du système national relatif aux EIE, la formalisation de la consultation publique et la révision du décret sur les EIE<sup>30</sup>.

3.4.3 Le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1994<sup>31</sup> établit des règles relatives à l'organisation et à l'exploitation de l'espace ainsi qu'à la planification, la création et l'aménagement des agglomérations urbaines afin, notamment, de protéger les sites naturels et culturels, y compris les sites archéologiques et de garantir une répartition rationnelle entre zones urbaines et zones rurales dans le but de garantir un développement durable et le droit des citoyens à un environnement sain. L'article 6 précise que les projets d'aménagement urbain doivent favoriser l'harmonisation et l'intégration des quartiers urbains sur le plan économique et social<sup>32</sup>.

3.4.4 Aux termes de l'article 11 du Code de 1994, les projets pouvant affecter l'environnement naturel sont soumis à une étude préalable d'impact devant être approuvée par les autorités compétentes nationales, lesquelles, sur la base de l'étude d'impact, peuvent proposer toute action ou modification du projet dans le but d'éviter ou de

<sup>28</sup> Voir aussi l'article 5 de la Loi [No 88-91 du 2 août 1998 portant création d'une Agence Nationale de Protection de l'Environnement \(ANPE\)](#) « Une étude d'impact sur l'environnement doit être présentée à l'agence avant la réalisation de toute unité industrielle agricole ou commerciale dont l'activité présente, de par sa nature ou en raison des moyens de production ou de transformation utilisés ou mis en œuvre, des risques de pollution ou de dégradation de l'environnement. »

<sup>29</sup> [Décret n° 2005-1991 du 11 juillet 2005 relatif à l'étude d'impact sur l'environnement](#) « Le contenu de l'étude d'impact sur l'environnement doit refléter l'incidence prévisible de l'unité sur l'environnement et doit comprendre [...] au minimum les éléments suivants :

1- Description détaillée de l'unité ;

2- Analyse de l'état initial du site et de son environnement portant, notamment sur les éléments et les ressources naturelles susceptibles d'être affectées par la réalisation de l'unité.

3- Une analyse des conséquences prévisibles, directes et indirectes, de l'unité sur l'environnement, et en particulier les ressources naturelles, les différentes espèces de la faune et de la flore et les zones bénéficiant d'une protection juridique, notamment les forêts, les zones et les paysages naturels ou historiques, les zones sensibles, les espaces protégés, les parcs nationaux, les parcs urbains.

4- Les mesures envisagées par le maître de l'unité ou le pétitionnaire pour éliminer ou réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables de l'unité sur l'environnement et l'estimation des coûts correspondants.

5- Un plan détaillé de gestion environnementale de l'unité. »

<sup>30</sup> Voir « [Le guide sur la consultation publique pour les collectivités locales](#) ». Pour une évaluation des différences entre le système tunisien relatif aux EIE et les normes internationales, voir aussi le rapport intitulé « [Evaluation and future development of the EIA system in Tunisia](#) », élaboré par le centre des EIE de l'Université de Manchester en collaboration avec le département du développement rural, de l'eau et de l'environnement de la Banque mondiale (région Moyen-Orient et Afrique du Nord) et l'instrument régional METAP (programme d'assistance technique pour la protection de l'environnement méditerranéen), au Caire.

<sup>31</sup> [Loi n. 94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme](#)

<sup>32</sup> « [...] il est impératif de créer des projets en vue de favoriser l'harmonisation et l'intégration du tissu urbain de ces agglomérations et de leurs quartiers, notamment sur le plan économique et social. »

limiter les incidences négatives<sup>33</sup>. Le Code de 1994 mentionne une procédure de consultation publique pour les plans d'aménagement urbain ; plus précisément, il exige que les plans soient affichés au siège de la municipalité ou du gouvernorat concerné afin que le public prenne connaissance du projet. Un avis doit être communiqué dans la presse, dans les médias locaux et publié au Journal officiel. Le public peut formuler des observations dans un registre public au cours des deux mois suivant la date de la publication<sup>34</sup>.

\*\*\*

3.4.5 La loi tunisienne relative aux expropriations en vigueur au moment de la parution du décret est la loi n. 2003-26<sup>35</sup>. L'expropriation pour cause d'utilité publique est prononcée par décret, lequel doit mentionner le projet pour lequel l'expropriation a lieu. L'article 2 de la loi sur les expropriations dispose que, pour les immeubles immatriculés, la propriété est transférée à l'expropriant par l'inscription du décret d'expropriation ; dans tous les cas, l'expropriant ne peut prendre possession des immeubles expropriés que moyennant paiement ou consignation d'une juste et préalable indemnité<sup>36</sup>. Aux termes de l'article 4, l'indemnité est fixée d'après la valeur de l'immeuble appréciée selon l'usage effectif auquel il était affecté à la date de publication du décret d'expropriation et par comparaison avec les prix pratiqués à cette date pour des immeubles comparables situés dans la même zone<sup>37</sup>. Enfin, dans le cas d'une expropriation partielle, l'article 7 prévoit le versement d'une indemnité de dépréciation du reste de l'immeuble. La valeur de l'immeuble est déterminée soit de manière consensuelle soit par voie judiciaire.

3.4.6 Aux termes de l'article 9 de la loi sur les expropriations, si, dans un délai de cinq ans à partir de la date du décret d'expropriation, les immeubles expropriés n'ont pas été utilisés pour la réalisation des travaux d'utilité publique mentionnés dans le décret d'expropriation, les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit peuvent en obtenir la rétrocession, à condition que demande en soit faite par écrit à l'expropriant dans les deux années qui suivront l'expiration du délai de cinq ans susmentionné. En cas de refus ou silence de l'expropriant, il appartient aux intéressés de saisir les tribunaux compétents.

3.4.7 L'article 3 de la loi sur les expropriations<sup>38</sup> accorde à l'exproprié le droit de demander à l'expropriant d'acheter l'ensemble de la propriété dont une partie a été expropriée. La demande doit être adressée sous la forme d'une déclaration formelle dans un délai de trente jours à compter de la réception du décret d'expropriation. Ce droit existe aussi pour les terrains que l'expropriation a réduits au quart de la superficie première.

\*\*\*

3.4.8 Concernant la protection du patrimoine culturel en Tunisie, la Commission nationale du Patrimoine présente ses propositions dans les domaines du classement et de la protection des monuments historiques, des sites culturels et des biens meubles archéologiques<sup>39</sup>. L'article 88 du Code tunisien du patrimoine archéologique,

---

<sup>33</sup> « Les projets d'aménagements, d'équipements et d'implantation d'ouvrages pouvant affecter l'environnement naturel par leur taille ou impacts, sont soumis à une étude préalable d'impact. [...] L'accord définitif concernant les projets [...] ne sera donné par les administrations concernées qu'après approbation de l'étude d'impact afférente à ces projets, par le Ministre chargé de l'Environnement et de l'Aménagement de Territoire. Le Ministre chargé de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire peut sur la base de l'étude d'impact, proposer toute action ou modification du projet susceptible d'éviter ou limiter les atteintes au milieu naturel, aux équilibres généraux de l'environnement et à l'organisation de l'utilisation de l'espace. »

<sup>34</sup> « Le projet est [...] soumis au conseil municipal ou régional, selon le cas, qui en ordonne l'affichage au siège de la municipalité, de la délégation ou du gouvernorat afin que le public en prenne connaissance. Un avis d'enquête le concernant sera communiqué dans la presse et sur les ondes et publié au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Au cours des deux mois suivant cette procédure, tout intéressé peut consigner ses observations ou oppositions sur le registre d'enquête [...] »

<sup>35</sup> [Loi n. 2003-26 du 14 avril 2003](#) modifiant et complétant la [loi n. 76-85 du 11 août 1976](#) portant refonte de la législation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique. En 2016, une nouvelle loi relative aux expropriations ([Loi n° 2016-53 du 11 juillet 2016 portant expropriation pour cause d'utilité publique](#)) est entrée en vigueur.

<sup>36</sup> « L'expropriant ne peut prendre possession des immeubles expropriés que moyennant paiement ou consignation d'une juste et préalable indemnité. »

<sup>37</sup> « L'indemnité d'expropriation est fixée d'après la valeur d'immeuble appréciée selon sa consistance et l'usage effectif auquel il était affecté à la date de publication du décret d'expropriation et par comparaison avec les prix pratiqués à cette date pour des immeubles comparables situés dans la même zone. »

<sup>38</sup> « Les bâtiments dont une partie a été expropriée pour cause d'utilité publique seront achetés en entier si les propriétaires le requièrent par une déclaration formelle adressée par lettre recommandée avec accusé de réception à l'expropriant dans un délai de trente jours à compter de la réception des documents prévus à l'article 13 (nouveau) de la présente loi. Il en est de même pour toute propriété foncière que l'expropriation réduit au quart de la superficie première à la double condition que la superficie de la parcelle non expropriée soit inférieure à dix ares et que l'exproprié ne possède aucun terrain contigu à cette parcelle et formant avec celle-ci une superficie du moins égale à dix ares. »

<sup>39</sup> Article 6, [Loi n° 94-35 du 24 février 1994, relative au code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels](#).

historique et des arts traditionnels autorise l'État à exproprier pour cause d'utilité publique les monuments historiques classés<sup>40</sup>.

#### 4. LE CYCLE DU PROJET À LA BEI

4.1 En octobre 2009, le Conseil d'administration de la BEI a approuvé un prêt d'un montant maximal de 177 millions d'EUR pour financer un projet conjointement avec l'Agence Française de Développement (AFD, France) (institution chef de file), la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW, Allemagne) et la Commission européenne (Facilité d'investissement pour le voisinage) (ci-après les « co-bailleurs de fonds »).

Le Projet a été financé dans le cadre de la phase pilote de l'initiative de délégation réciproque, un dispositif de coopération entre partenaires financiers européens. Bien qu'en principe, l'audit préalable de l'opération cofinancée aurait dû être mené par l'institution chef de file, dans le cas du projet contesté, l'audit préalable réalisé par l'institution financière chef de file a été **complété par la BEI dans le but de le mettre en conformité avec ses procédures.**

La BEI et le promoteur ont signé le contrat de financement le 10 décembre 2010.

**TABLEAU 2 - PRINCIPALES ÉTAPES DU CYCLE DU PROJET À LA BEI**

ACTION DE LA BEI	DATE
Fin de l'instruction	23.09.2009
Approbation par le Conseil d'administration de la BEI	21.10.2009
Signature du contrat de financement	10.12.2010
Plan d'action de mesures correctives	03-04.2013
Dérogation relative aux conditions sociales applicables au 1er décaissement	24.07.2013
Modification du contrat - Nouvelles conditions applicables au 2 <sup>e</sup> décaissement	08.2013
1 <sup>er</sup> décaissement	09.09.2013
2 <sup>e</sup> décaissement	14.10.2014
3 <sup>e</sup> décaissement	11.08.2017

##### 4.1 Pré-instruction

4.1.1 Au stade de la pré-instruction, les services de la BEI ont estimé que les risques classiques liés à une intervention en milieu urbain ne pouvaient être complètement exclus en raison des difficultés que représente l'intégration de l'infrastructure dans un environnement densément construit et du fait que le cadre institutionnel des opérations n'était pas encore clair. Parmi les principaux risques et questions à évaluer, les services de la BEI ont mentionné la capacité technique du promoteur à gérer la mise en œuvre du Projet et les risques afférents ainsi que le respect des exigences de la BEI sur le plan environnemental en amont de la signature du contrat.

4.1.2 Sur la question de l'environnement, la BEI a pris note du fait qu'une EIE avait déjà été menée. Bien que le projet ait été censé respecter les exigences environnementales et sociales de la Banque sur la base de la politique de l'UE, la BEI a décidé que le respect du fond de la directive EIE ainsi que les aspects sociaux du projet seraient analysés lors de l'instruction. La BEI a souligné que, s'il était situé sur le territoire de l'UE, le projet relèverait de l'annexe II de la directive EIE : en conséquence, une EIE ne serait pas obligatoire mais elle devrait être envisagée par l'autorité compétente.

##### 4.2 Instruction, approbation et contrat de financement

4.2.1 L'audit préalable de la Banque a abouti à la conclusion que, même si le projet présentait des impacts résiduels négatifs sur les plans environnemental et social, des mesures d'atténuation et de compensation adéquates avaient été prévues. La BEI a considéré que le Projet aurait, en définitive, un effet global positif sur l'environnement et la société en contribuant à réduire la pollution atmosphérique et sonore et en accroissant l'accessibilité et la mobilité de la population locale, favorisant ainsi l'inclusion sociale. Les paragraphes ci-après portent sur les contrôles préalables menés par la BEI au sujet des expropriations et de la participation des parties prenantes dans le cadre

<sup>40</sup> « L'Etat a le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique les monuments historiques classés. »

de l'instruction et de l'approbation de l'opération ainsi que sur la traduction des décisions des instances dirigeantes de la BEI en dispositions inscrites dans le contrat de financement.

#### *Expropriation*

4.2.2 Lors de l'instruction, la BEI a considéré que les impacts de la ligne D seraient limités en raison de l'existence préalable d'un droit de passage ferroviaire. Les procédures d'expropriation devaient se dérouler conformément au droit national. L'indemnisation pécuniaire devait être fondée sur les valeurs de marché et couvrir les parties prenantes qui, bien que n'étant pas expropriées, avaient subi une perte de valeur de leur bien ou, dans le cas des entreprises, une diminution de leur chiffre d'affaires.

4.2.3 Dans le cadre de son instruction, la BEI a établi que la mise en œuvre des mesures d'indemnisation n'était pas claire et que des informations complémentaires devaient être communiquées à la Banque. Ainsi, pour atténuer ce risque, la BEI a introduit une condition préalable, devant être remplie avant le premier décaissement, exigeant du promoteur qu'il « fournisse à la Banque, pour approbation, une version actualisée du Plan de gestion environnementale comportant un plan de réinstallation ». Le Conseil d'administration de la BEI a confirmé le résultat de l'instruction menée par la BEI incluant la condition susmentionnée.

4.2.4 Le contrat de financement comportait une condition préalable au premier décaissement exigeant du promoteur qu'il fournisse à la Banque un « plan de gestion environnementale actualisé », incluant une description de l'ensemble des mesures prises pour la réinstallation et l'indemnisation des populations expropriées<sup>41</sup>. En conséquence, parmi les éléments relatifs au Projet que le promoteur devait transmettre à la BEI, figurait l'obligation de fournir à la BEI, avant le premier décaissement, une version actualisée du plan de gestion environnementale, comportant un plan de réinstallation.

4.2.5 Le contrat de financement comprenait une autre condition préalable à remplir avant le décaissement de la dernière tranche du prêt, à savoir que le promoteur était tenu de remettre à la Banque un document attestant que l'État tunisien était propriétaire de l'ensemble des terrains sur lesquels devait être construit le Projet<sup>42</sup>.

#### *Participation des parties prenantes*

4.2.6 Lors de l'instruction, la Banque a noté que la procédure d'EIE devait être complétée par l'approbation officielle de l'autorité compétente (ANPE) et que le promoteur serait tenu de transmettre à la Banque la décision finale en la matière. Bien que le promoteur ait informé la Banque que des consultations avec les populations et les autorités locales avaient déjà eu lieu, la BEI a noté que les informations relatives aux consultations publiques étaient encore limitées.

4.2.7 La Banque a conclu, à partir de son évaluation sociale, que la consultation et la participation des parties prenantes n'étaient pas acceptables au moment de l'évaluation. De même, lorsqu'elle a évalué « la qualité et la solidité du Projet », la Banque a considéré que la consultation du public était « insatisfaisante » et que le promoteur devait prouver qu'il permettait à l'ensemble des parties prenantes d'obtenir des informations sur le projet et ses principaux impacts. La Banque a ainsi conclu qu'elle exigerait que la consultation du public respecte les normes acceptables et qu'une nouvelle campagne d'information aurait lieu, si nécessaire, avant le premier décaissement.

4.2.8 Pour atténuer le risque susmentionné, la BEI a stipulé les conditions suivantes, qui ne concernaient que le prêt de la BEI avant le premier décaissement :

- i. le promoteur doit apporter une preuve formelle de l'approbation par l'autorité compétente de l'étude d'impact sur l'environnement ;

---

<sup>41</sup> « la remise par l'Emprunteur à la Banque d'une version à jour du plan de gestion environnementale, comprenant un descriptif de l'ensemble des mesures prises pour le relogement et l'indemnisation des populations expropriées pour les besoins du Projet et une étude approfondie sur les mesures proposées pour l'atténuation de l'impact des travaux dans le centre de la ville de Bardo conformément aux stipulations de l'attestation délivrée par l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement datée du 10 septembre 2009, l'ensemble de ces documents devant être approuvés par la Banque préalablement au premier versement; ».

<sup>42</sup> « la remise par l'Emprunteur d'un document signé par un représentant de l'État tunisien attestant que l'État tunisien est propriétaire de l'ensemble des terrains sur lesquels doit être construit le Projet. ».

- ii. le promoteur doit démontrer qu'une consultation publique a eu lieu et que celle-ci a permis à toutes les parties prenantes de s'informer au sujet du Projet et de ses principaux impacts. Le promoteur doit communiquer les résultats définitifs de la consultation publique.

Le Conseil d'administration de la BEI a confirmé le résultat de l'instruction menée par la BEI incluant les conditions susmentionnées.

4.2.9 S'agissant de la première condition, le contrat de financement exige du promoteur qu'il fournisse une étude approfondie sur les mesures proposées pour l'atténuation de l'impact des travaux dans le centre-ville du Bardo conformément à l'avis émis par l'ANPE le 10 septembre 2009. Concernant la deuxième condition, en novembre 2010, les services compétents de la BEI ont estimé qu'elle était remplie, sur la base des informations fournies par le promoteur (voir le tableau 3). Par conséquent, le contrat de financement ne contient aucune référence à la deuxième condition préalable au premier décaissement recensée dans le cadre de l'instruction menée par la BEI et confirmée par le Conseil d'administration de la BEI.

### Tableau 3 – La procédure d'EIE

En septembre 2009, tandis que l'instruction menée par la Banque était toujours en cours, l'ANPE a émis un avis favorable sur l'EIE. Toutefois, l'avis favorable de l'ANPE était subordonné à la préparation d'une étude complémentaire visant à approfondir l'étude des impacts et des mesures d'atténuation connexes dans le secteur du Bardo<sup>43</sup>. L'EIE sur le Bardo a été achevée en septembre 2010<sup>44</sup>.

En novembre 2010, la Banque a estimé que la condition préalable relative à la consultation publique était remplie compte tenu des informations fournies par RFR (à savoir, des éléments prouvant la tenue d'une consultation publique informative, tels que le procès-verbal des réunions auxquelles ont participé les ministères, maires ou gouverneurs concernés – mais dont les représentants de la société civile étaient absents ; les preuves de l'organisation d'une campagne de presse ; des prospectus relatifs au Projet). La BEI a fait observer que, pour les projets futurs, une consultation du public en bonne et due forme devrait faire partie de la procédure d'EIE. D'autre part, la BEI a estimé qu'il était important qu'elle reçoive des informations adéquates et satisfaisantes sur les impacts sociaux du Projet, notamment en ce qui concerne l'implication du public dans le processus d'acquisition des terrains. À partir des informations communiquées par les services de la BEI, cette dernière a considéré que la consultation publique sur la procédure de réinstallation aurait complété la consultation publique relative à l'étude complémentaire de 2010.

En mars 2011, l'ANPE a approuvé l'étude complémentaire sur le Bardo avec la recommandation de mener une vaste consultation publique incluant tout un ensemble de parties prenantes et de membres de la société civile<sup>45</sup>. Plus précisément, l'ANPE a mentionné une « **consultation élargie** avec les différents organismes concernés et la société civile ».

### 4.3 Suivi effectué par la BEI avant la soumission de la plainte

4.3.1 Du fait de la révolution de jasmin et des troubles sociaux qui ont suivi, la BEI n'a pas été en mesure de communiquer adéquatement avec le promoteur en 2011. Lorsque les échanges ont repris en 2012, le suivi des missions a révélé l'insuffisance des informations relatives aux initiatives sociales, notamment en ce qui concerne la consultation des parties prenantes locales menée par le promoteur. Le processus de réinstallation n'étant pas encore achevé à ce moment et ayant pris un cheminement critique, la BEI a souhaité faire progresser les contrôles préalables en matière sociale relatifs à l'opération. Pour cette raison, une assistance technique (AT) a été mise en place pour :

<sup>43</sup> <https://www.eib.org/attachments/registers/75021422.pdf> (consulté le 10 septembre 2019).

<sup>44</sup> EIE relative à la place du Bardo, septembre 2010, accessible en ligne <https://www.eib.org/attachments/registers/44516200.pdf>, (consulté le 10 septembre 2019).

<sup>45</sup> Voir la note de bas de page 43, ainsi que l'approbation par l'ANPE de l'EIE relative à la place du Bardo en date du 22 mars 2011, « En conséquence, l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE) ne s'oppose pas, en principe, à la réalisation du projet tout en considérant nécessaire la mise à disposition des données exigées et l'exécution du plan de gestion de l'environnement [...] « Ceci, étant, il faut, avant le commencement de la réalisation du projet, accomplir les procédures relatives au changement du caractère des zones destinées à abriter le projet avec toutes ses composantes outre l'identification des dommages résultant de l'expropriation et des travaux d'aménagement conformément aux lois en vigueur, ainsi que l'adoption d'une consultation élargie avec les différents organismes concernés et la société civile, existants dans l'enceinte du projet. »

- comprendre et évaluer les impacts sociaux du projet ;
- confirmer les procédures de réinstallation suivies jusqu'à présent par le promoteur et évaluer l'acceptabilité des mesures d'atténuation et des impacts résiduels ;
- apprécier le degré de conformité du promoteur, à ce jour, avec les normes de la BEI, en soulignant les écarts existant entre la législation et les pratiques locales en matière de réinstallation à ce jour dans cette opération et les normes de la BEI ;
- recommander d'éventuelles mesures correctives, si cela est jugé réalisable et utile à ce stade du processus de réinstallation.

Il a été convenu entre les co-bailleurs de fonds que la BEI assumerait le rôle de chef de file pour ce qui est du suivi social de ce projet.

4.3.2 En janvier 2013, l'AT a confirmé que le processus d'acquisition dans le cas de la ligne D était relativement limité eu égard au nombre de cas, le tracé de la ligne étant parallèle à une ligne de chemin de fer existante. L'équipe d'AT a par ailleurs constaté que les pratiques du promoteur en matière de calcul du montant des indemnités étaient conformes au cadre juridique tunisien, les propriétaires étant intégralement indemnisés en fonction des prix du marché. L'équipe a en outre remarqué que le processus de calcul ne reposait pas sur une année de référence précise, et que le promoteur et les autorités nationales compétentes évoquaient le « dernier » prix du marché, ou « le plus récent ». Des discussions avec le promoteur et les autorités nationales compétentes ont établi que la hausse éventuelle de la valeur des prix des terrains et des actifs n'était pas prise en compte dans le processus de calcul.

4.3.3 En conséquence, l'AT a conclu que l'approche suivie par le promoteur pour gérer la question des réinstallations forcées liées au projet pouvait être qualifiée de pleinement conforme au droit national et, dans une large mesure, conforme aux normes de la BEI.

<b>Measures</b>	
<b>1. Reinforcement of the social expertise of RFR</b>	
<i>i.</i>	<i>Team management: hiring of a Social Development Expert</i>
<i>ii.</i>	<i>Consolidation of the team: hiring of additional personnel</i>
<i>iii.</i>	<i>Technical Assistance: launching of consultancy contract by lenders</i>
<b>2. Action Plan</b>	
<i>i.</i>	<i>Activity A : creation of local communication units</i>
<i>ii.</i>	<i>Activity B: identification of PAPs not eligible according to Tunisian law</i>
<i>iii.</i>	<i>Activity C: complementary survey to assess efficacy of measures undertaken for PAPs already compensated and for those identified during Activity B.</i>
<i>iv.</i>	<i>Activity D: generalised help for PAPs with administrative or financial difficulties</i>
<i>v.</i>	<i>Activity E: update of compensations</i>
<b>3. Programming communication, follow-up and coordination activities</b>	
<i>i.</i>	<i>Communication Plan</i>
<i>ii.</i>	<i>Coordination Plan</i>
<i>iii.</i>	<i>Follow-up Plan</i>

4.3.4 En mars 2013, à partir des résultats de l'AT, la BEI a informé le promoteur qu'il devrait prendre des mesures supplémentaires pour garantir la conformité de l'opération avec les normes de la BEI (tableau 4). Le but du Plan d'action de mesures correctives proposé était de combler les écarts constatés entre les principes et pratiques du promoteur relatifs aux réinstallations et les normes de la BEI en la matière.

**TABLEAU 4 – RÉSUMÉ DES MESURES CORRECTIVES PROPOSÉES AU PROMOTEUR**

4.3.5 En avril 2013, la Banque a participé à une mission de suivi conjointe pour débattre de la mise en œuvre du Plan d'action de mesures correctives. La Banque s'est félicitée du recrutement de trois nouveaux juristes dans l'équipe juridique mais a averti le promoteur que le problème du manque de savoir-faire en matière sociale (qui concerne aussi bien l'équipe juridique que le promoteur en général) n'était toujours pas résolu. Le promoteur a accepté de renforcer son

équipe sociale et de préparer un plan de communication. Toutefois, il ne s'est pas engagé à appliquer toutes les mesures proposées en raison du contexte social délicat de la Tunisie. Le promoteur a souligné qu'il ne pourrait pas ne pas tenir compte de la procédure juridique nationale applicable aux réinstallations.

4.3.6 La Banque a reconnu que les pratiques du promoteur ne respectaient pas les normes de la BEI relatives aux réinstallations forcées et à la participation et à la consultation du public et qu'il existait un risque lié aux impacts sociaux négatifs résultant des mesures de réinstallation forcées. La Banque a fait observer qu'elle ne pouvait pas évaluer ce risque en raison de l'absence d'étude et d'enquête socioéconomiques de référence, lesquelles auraient déterminé le nombre et le profil des personnes à déplacer, les moyens d'existence touchés et les biens à indemniser.

4.3.7 En mai 2013, le promoteur a réitéré son refus de mener une étude complémentaire pour évaluer l'efficacité des mesures prises et de fournir une actualisation des indemnités (mesures 2.iii) et 2.5) – Tableau 4). Considérant que les pratiques du promoteur, principalement en ce qui concerne les réinstallations forcées et la consultation et la participation du public, n'étaient pas totalement conformes aux normes de la BEI, la Banque a envisagé soit de retirer son financement, soit de déroger partiellement à l'application de ses normes sociales.

4.3.8 En juillet 2013, avec l'accord de l'ensemble des services de la BEI concernés, la BEI a décidé de renoncer, sous certaines conditions, à faire appliquer la condition préalable au premier décaissement, mentionnée au paragraphe 4.2.4 du présent rapport. En outre, la BEI a décidé d'ajouter une nouvelle condition préalable au deuxième décaissement, exigeant du promoteur qu'il mette en place des mesures complémentaires, ainsi qu'une condition de décaissement supplémentaire pour la troisième tranche et les suivantes. En août 2013, la Banque a modifié le contrat de financement en conséquence (tableau 5). Le 9 septembre 2013, la Banque a procédé au premier décaissement.

**TABLEAU 5 – NOUVELLES CONDITIONS CONTRACTUELLES À CARACTÈRE SOCIAL**

**Nouvelle condition préalable au deuxième décaissement exigeant du promoteur qu'il :**

- embauche un expert du développement social ;
- recrute du personnel supplémentaire qui serait chargé des questions relatives aux réinstallations ;
- crée, dote en effectifs et finance des unités locales de communication ;
- élabore et soumette à la Banque pour approbation un plan de communication et de participation des parties prenantes, garantissant véritablement une consultation du public et la participation des parties prenantes et faisant en sorte que des mesures rapides, accessibles et adaptées à la culture locale soient prises ;
- élabore et soumette à la Banque pour approbation un plan de coordination avec les autorités et organismes publics impliqués dans les activités de réinstallation ;
- élabore et soumette à la Banque pour approbation un plan de suivi ;
- élabore et soumette à la Banque pour approbation un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des mesures complémentaires susmentionnées.

**Condition supplémentaire préalable au décaissement de la troisième tranche et des suivantes, exigeant du promoteur qu'il :**

- mette en œuvre le plan de communication et de participation des parties prenantes à la satisfaction de la Banque en respectant le planning qu'il contient ;
- mette en œuvre le plan de coordination à la satisfaction de la Banque en respectant le planning qu'il contient ;
- mette en œuvre le plan de suivi à la satisfaction de la Banque en respectant le planning qu'il contient ;
- élabore et soumette à la Banque pour approbation des rapports réguliers sur l'avancement de la mise en œuvre des mesures complémentaires susmentionnées.

4.3.9 En octobre 2013, la Banque a participé à une mission de suivi conjointe pour débattre, notamment, des conditions préalables au deuxième décaissement. En particulier, la BEI a souligné que l'expert du développement social devait répondre aux critères du poste d'expert des questions sociales et a reconnu que l'aménagement de la place du Bardo continuait à poser problème. La BEI a reconnu que le manque d'information au sujet du projet s'était traduit par un manque de sensibilisation à ses avantages et a insisté sur l'importance de la création, par le promoteur, d'un site web et de supports de communication. La BEI a invité instamment le promoteur à trouver une solution appropriée pour la place du Bardo en coordination avec les résidents locaux et les autorités et à lancer une campagne de communication lors du démarrage des travaux. Enfin, la BEI a salué le fait que des chapitres spécifiques du rapport d'avancement du promoteur soient consacrés aux aspects environnementaux et sociaux et a exprimé le désir de recevoir davantage d'informations, éventuellement dans un document distinct. En décembre 2013, le promoteur a fait savoir à la Banque qu'il ne pourrait pas remplir les conditions préalables au deuxième décaissement avant l'échéance fixée par le contrat et a demandé un délai supplémentaire à la Banque.

4.3.10 En février 2014, la Banque a participé à une mission de suivi conjointe axée sur les questions sociales. Bien que la BEI ait observé des améliorations dans l'équipe du promoteur en charge du respect des conditions sociales, elle a rappelé la nécessité de faire figurer davantage d'informations sur les questions sociales (y compris sur l'état d'avancement des expropriations) dans les rapports du promoteur et des explications relatives aux mesures prises

par le promoteur, au-delà du strict respect du droit national. La BEI a noté que les plans de communication, de participation des parties prenantes et de coordination étaient toujours en cours de préparation et que les incertitudes qui entouraient l'aménagement de la place du Bardo restaient un point critique<sup>46</sup>.

4.3.11 En juin 2014, la BEI a relevé que le déploiement effectif de l'assistance technique à court terme recrutée par l'AFD pour renforcer l'équipe du promoteur pour les questions sociales avait rencontré des difficultés et que, hormis le renforcement de l'équipe sociale et la création d'une unité « Questions sociales et communication », aucun des plans exigés préalablement au deuxième décaissement n'avait été finalisé. En outre, la BEI a été informée du fait que le maire du Bardo avait annoncé publiquement sa désapprobation du Projet en raison de la présence alléguée d'un site archéologique le long de la ligne D. La BEI a constaté que la révolution de jasmin et l'instabilité politique qui a suivi ont été la cause de son intervention tardive sur les questions sociales, lesquelles n'avaient donc pas été traitées de manière satisfaisante. La BEI a considéré comme facteurs d'atténuation i) le renforcement de l'équipe sociale du promoteur et ii) l'établissement de plans de communication, de coordination et de suivi relatifs aux aspects sociaux et aux réinstallations.

4.3.12 Par ailleurs, en juillet 2014, la BEI a été informée du fait que la municipalité du Bardo avait refusé d'accorder les permis de démolition nécessaires pour un bâtiment proche de la station du Bardo et qu'elle avait remis en question la conception du Projet tout en proposant une variante souterraine pour la ligne D. Un examen des prestations fournies par le promoteur à ce jour a établi qu'elles n'étaient pas conformes aux attentes de la BEI et qu'elles soulevaient plutôt des questions supplémentaires sur l'état d'avancement réel des expropriations et leur impact sur les PAP, qui faisaient l'objet d'un processus de clarification.

4.3.13 La BEI a prolongé le délai relatif à la demande de décaissement de la deuxième tranche compte tenu du fait que les mesures sociales à appliquer étaient relativement nouvelles pour le contexte institutionnel tunisien. Néanmoins, étant donné que ces mesures auraient dû être mises en place avant le début des travaux pour permettre à la population d'en retirer tous les avantages, la BEI a refusé d'accepter toute demande future de report de l'exécution des mesures sociales. En août 2014, le promoteur a remis à la Banque des plans de communication, de coordination et de suivi des réinstallations<sup>47</sup>.

4.3.14 Lors d'une mission de suivi conjointe effectuée en septembre 2014, la Banque a constaté que le ministère des transports avait rejeté la proposition de la municipalité du Bardo de réexaminer la variante souterraine et avait décidé de maintenir le projet dans sa version initiale. Concernant les aspects sociaux, la BEI a relevé que le promoteur poursuivait ses efforts d'amélioration de la dimension sociale du projet, y compris concernant la mise en œuvre des mesures correctives requises par la Banque, et qu'il avait déjà commencé à mettre en œuvre plusieurs mesures en matière de communication. Considérant que le plan de communication et de dialogue, le plan de coordination, le plan de suivi et le rapport d'avancement sur les questions sociales ont tous été approuvés par la Banque au plus tard en septembre 2014, la BEI a estimé que le promoteur avait correctement rempli les conditions sociales préalables au deuxième décaissement, lequel a eu lieu le 14 octobre 2014.

4.3.15 Fin mars 2015, la BEI a mené une mission de suivi dans le but de vérifier l'état d'avancement des principaux aspects critiques recensés jusqu'alors ainsi que les progrès enregistrés concernant les aspects sociaux et la station du Bardo sur la ligne D. La mission a montré que peu de progrès avaient été accomplis concernant les problèmes répertoriés lors de la mission de suivi conjointe de septembre 2014, notamment i) la conception du Projet, en ce qui concerne la ligne D et la place du Bardo et ii) les PAP concernées par les expropriations. Pour ce qui est des expropriations, la BEI a observé que, bien que dans le cas du plan de réinstallation, l'enquête et l'établissement des données de référence aient dû être terminés en janvier 2015 pour l'ensemble des 95 dossiers en attente, le promoteur n'avait mentionné qu'une dizaine de questionnaires et de PAP demandant une réévaluation des indemnités établies en 2011. La BEI a demandé au promoteur de prendre position sur ces questions et a demandé instamment des informations plus précises et détaillées sur l'état d'avancement de chaque dossier d'expropriation (y compris en matière d'indemnisation). Lors de la mission, le promoteur a expliqué qu'il n'était pas nécessaire de remplir plus de 10 questionnaires car seuls 10 dossiers incluaient des PAP. La plupart des dossiers portaient sur des parcelles qui n'étaient pas utilisées à des fins résidentielles : sur les 95 dossiers en

---

<sup>46</sup> Le promoteur a renforcé son équipe dans les domaines des questions sociales, de la gestion des expropriations et de l'acquisition de terrains et de la communication. Un consultant spécialisé dans les questions sociales a été recruté par l'AFD sur une brève période et mis à la disposition du promoteur pour former son personnel et renforcer ses compétences techniques dans le domaine social.

<sup>47</sup> *Plan de communication et de dialogue* (août 2014), voir : <https://www.eib.org/attachments/registers/56609514.pdf>, *Plan de coordination* (août 2014), voir : <https://www.eib.org/attachments/registers/56609514.pdf>, *Plan de suivi et de gestion des activités de réinstallation* (août 2014), voir <https://www.eib.org/attachments/registers/56609623.pdf> (consulté le 21 mars 2019).

attente, 69 concerneraient des terrains inutilisés, 12 concerneraient des activités commerciales, 9 porteraient sur des bâtiments et 5 sur des terrains et des bâtiments. **Sur le plan de la communication, la BEI a noté que le promoteur n'avait mentionné aucune mesure prise pour communiquer avec les PAP ou pour améliorer la coordination institutionnelle.**

4.3.16 En septembre 2015, une mission de suivi a eu lieu. Si les questions relatives à la station du Bardo ont semblé résolues et malgré quelques avancées sur les questions sociales, la BEI a constaté que les informations relatives aux réinstallations restaient floues et **qu'il existait peu de documentation sur la communication sociale et la coordination entre les autorités.** La Banque a demandé au promoteur d'améliorer la qualité de la communication. Enfin, la Banque a évalué la mise en œuvre des trois plans à caractère social, dont l'exécution satisfaisante était une condition préalable à de futurs décaissements. Trois principaux problèmes ont été détectés, à savoir :

- l'absence de mise en œuvre réelle, au niveau du projet, d'un mécanisme de réclamation ;
- **l'absence de communication efficace avec les PAP et le public dans son ensemble ;**
- l'absence de coordination efficace entre les institutions.

4.3.17 En novembre 2015, la Banque a indiqué que l'aménagement de la place du Bardo restait un motif de préoccupation et que, pour que la population locale l'accepte, le promoteur devait poursuivre ses efforts pour faire participer les habitants. En outre, il n'existait pas de plan de coordination officiel entre les différents acteurs intervenant sur les réinstallations. En dépit de ce qui précède et malgré les difficultés rencontrées par le promoteur dans l'application des conditions sociales, avec le risque de blocages ultérieurs des décaissements, la BEI a considéré les questions sociales avaient été traitées de manière acceptable. En décembre 2015, la Banque a reçu la demande du promoteur relative au troisième décaissement. Attendu que le promoteur n'avait pas encore rempli, à la satisfaction de la Banque, les conditions préalables au troisième décaissement, la BEI a décidé de mettre en attente ce troisième décaissement.

#### 4.4 *Suivi effectué par la BEI après la soumission de la plainte*

4.4.1 La BEI a effectué des missions de suivi en mai et septembre 2016. À la suite de la première, la BEI a invité instamment le promoteur à mettre en place un mécanisme de réclamation opérationnel, tel que défini dans le plan de communication convenu avec la Banque, et à s'assurer de la participation systématique des différentes parties prenantes du Projet. La Banque a souligné la **nécessité d'intensifier et de consolider le dialogue et d'élaborer un plan d'action pour le deuxième semestre de 2016 sur la communication sociale et le dialogue avec parties prenantes sociales, notamment au Bardo.**

4.4.2 Dans ce contexte, la BEI a constaté qu'en janvier 2016 la participation du public au projet de rénovation de la place du Bardo s'était améliorée avec l'organisation de deux groupes de discussion auxquels ont participé le Délégué du Bardo, le Maire du Bardo, des membres de la municipalité du Bardo et des députés de la région du Bardo. Une mission de suivi conduite en septembre 2016 a abouti à la conclusion que la mise en œuvre des trois plans relevant du domaine social était globalement satisfaisante, même si les mesures de communication et de coordination devaient être maintenues et renforcées pour garantir une meilleure compréhension et une plus grande appropriation du projet par les parties prenantes. D'autre part, la mission a confirmé que les procédures d'expropriation n'avaient pas évolué, étant donné que sur 31 procédures ouvertes sur la ligne D, seules trois étaient sur le point d'être exécutées. En outre, les dossiers d'expropriation devaient faire l'objet d'une décision de justice de niveau national dans un cadre réglementaire complexe<sup>48</sup> et le promoteur n'avait plus le contrôle sur les dossiers relatifs aux expropriations.

4.4.3 En février 2017, la BEI a réalisé une mission de suivi. Des informations détaillées sur le résultat de cette mission figurent dans le tableau 6 ci-dessous.

<sup>48</sup> Cette complexité s'explique par les changements opérés dans le droit tunisien relatif aux expropriations, qui n'étaient pas encore étayés par des dispositions transitoires, et par les modifications apportées au cadre institutionnel relatif aux expropriations.

**Tableau 6 – Autres informations recueillies en 2017**

**I. Résultats de la mission de la BEI de février 2017**

**Plan de réinstallation** : la mission de la BEI a constaté l'absence d'évolution de la procédure officielle de réinstallation. Afin de ne pas retarder les travaux, le promoteur a pris l'initiative de discuter directement avec les personnes concernées dans le but de trouver des compromis. La mission de la BEI a par ailleurs observé des avancées en ce qui concerne les réinstallations informelles aussi bien en termes de ménages que de commerces touchés.

**Plan de communication** : outre les réunions avec le nouveau délégué du Bardo et les membres de la municipalité, qui ont permis la prise de décisions relatives au plan de circulation afin d'assurer une plus grande fluidité de la circulation des piétons et des véhicules, le promoteur a informé la BEI que dans les semaines à venir (date non précisée), une réunion serait organisée avec les députés pour présenter le plan de circulation retenu et l'aménagement paysager de la place du Bardo.

La BEI a par ailleurs été informée que le promoteur avait décidé de reporter le sondage d'opinion prévu afin de mieux établir sa communication avec les autorités et les habitants. Une décision sur la possibilité de reprogrammer l'enquête sera prise à une étape ultérieure.

Enfin, la BEI a été informée de l'organisation de campagnes de sensibilisation dans deux écoles et de l'octroi d'un soutien financier à des événements sportifs et culturels.

La BEI a relevé que les activités de communication susmentionnées, bien que très positives pour le projet en termes d'impact et de visibilité, ne faisaient pas partie d'un plan cohérent et structuré. La BEI a donc recommandé au promoteur qu'il actualise son plan de communication et qu'il transmette à la BEI le plan actualisé présentant les mesures prévues pour 2017. Ce plan devrait tenir compte des nouvelles questions relatives à l'avancement des travaux et de l'exploitation prochaine des deux lignes.

**Plan de coordination** : la BEI n'a pas relevé d'évolution significative depuis sa dernière mission. En particulier, la BEI a noté que bien qu'elle ait demandé, lors de sa dernière mission de suivi, que le plan de coordination comporte aussi une composante sur le fonctionnement interne du promoteur, sa demande n'a pas été suivie d'effets. La BEI a noté que la compartimentation entre le pôle technique et la direction de la communication et des questions sociales ne facilitait pas la bonne coordination du travail et l'efficacité des interventions.

**Conclusions**

Compte tenu de ce qui précède ainsi que de l'évaluation d'autres mesures prises par le promoteur, la BEI a considéré que la mise en œuvre des plans était satisfaisante même si certains points (notamment pour la composante relative à la communication) devaient être améliorés. Le plan de communication devrait être réévalué et adapté aux défis actuels du Projet pour mieux appuyer son évolution et son acceptation au niveau local. Cela implique i) de définir une **véritable stratégie de communication** avec des plans opérationnels séquentiels et ii) la mise à disposition d'un budget et de ressources permettant de renforcer les actions de communication.

**II. Autres avancées en ce qui concerne la communication avec les PAP et le public en général**

Le 19 mai 2017, le promoteur a organisé une réunion à laquelle ont participé les mêmes parties prenantes qu'à la réunion mentionnée au paragraphe 4.4.2 ; la réunion a comporté une visite de terrain dans le secteur du Bardo, une présentation technique détaillée des trois sections et un débat. Le promoteur a également informé la Banque qu'il avait organisé, le 15 septembre 2017, une réunion semblable à celle mentionnée précédemment. D'après les informations communiquées par le promoteur, des habitants du Bardo auraient participé à la réunion. Toutefois, compte tenu des informations disponibles, la BEI n'a pas été informée au sujet i) des moyens de publication de la réunion, ii) de la liste des personnes présentes, iii) du déroulement des réunions (par exemple, si un débat a eu lieu). Aucune image de la réunion n'a été jointe au rapport du promoteur.

4.4.4 En mai 2018, la BEI a réalisé une mission de suivi. Concernant les expropriations sur la place du Bardo, il s'est avéré que trois des parcelles à exproprier étaient en attente d'une solution et que les autres dossiers n'avaient pas encore été traités. La BEI a estimé que ce blocage était dû à la complexité du cadre réglementaire postérieur à l'adoption de la nouvelle loi tunisienne relative aux expropriations en 2016 et à l'absence de mesures transitoires. Il a ensuite été conclu qu'il existait encore des motifs de préoccupation importants relatifs aux procédures d'expropriation. Bien que le promoteur ait semblé considérer que cela n'avait pas d'incidence sur l'avancement des travaux, la BEI a recommandé au promoteur de préparer un tableau décrivant les principaux points critiques, qui pouvaient ralentir les travaux, de même qu'un plan d'action pour les solutions et leur calendrier, complétant l'évaluation du plan de réinstallation. Enfin, la BEI a recommandé que le promoteur collabore avec les autorités nationales, qui avaient accepté de partager leur expérience dans le domaine des procédures d'expropriation.

4.4.5 **Concernant le plan de communication**, la BEI a noté que **sa révision**, nécessaire pour l'adapter au contexte actuel du Projet (comme indiqué lors de la précédente mission de suivi) **n'avait pas encore été effectuée**. Dans le même temps, l'insatisfaction du public à l'égard du Projet commençait à se manifester<sup>49</sup>. La Banque a répété la nécessité d'évaluer le plan de communication et d'établir un plan de participation des parties prenantes en fusionnant les plans de communication et de coordination. Il a également été considéré que le promoteur aurait besoin de l'aide de la Banque ou d'un autre expert pour l'aider dans ce processus, compte tenu de la lenteur de l'application des différentes recommandations des missions antérieures.

4.4.6 Lors de la mission de suivi conjointe d'octobre 2018, il a été constaté que le promoteur n'avait pas encore rédigé le cahier des charges de l'évaluation des trois plans et du plan d'action relatif aux impacts sociaux résiduels, et qu'il n'avait pas non plus actualisé le plan de communication conjoint RFR/SNCFT. En outre, le promoteur n'avait pas pris contact avec les autorités nationales mentionnées au paragraphe 4.4.4, contre l'avis de la BEI, exprimé lors de la mission de suivi de mai.

4.4.7 À la suite de cette mission, le 11 octobre 2018, la BEI a exprimé sa préoccupation quant à la mise en œuvre du Projet et a informé le promoteur que la Banque ne répondrait pas à la demande de prolongation du délai de remboursement du promoteur (31.12.2018) tant que les problèmes signalés n'auraient pas été résolus. En novembre 2018, la BEI a mené une nouvelle mission de suivi. Dans le cadre de sa mission, la BEI a conseillé le promoteur au sujet du contenu attendu de l'évaluation des trois plans, dans le but i) d'enrichir le futur plan de participation des parties prenantes et ii) d'établir un plan d'action pour le suivi des procédures d'expropriation. La BEI a été informée du fait que le plan de participation des parties prenantes devrait être lancé au début de 2019.

4.4.8 S'agissant des expropriations, la BEI a noté qu'il y avait eu peu de progrès depuis la dernière mission, étant donné que 29 cas relatifs à la ligne D étaient toujours en attente de jugement. Compte tenu de la lenteur des procédures judiciaires et afin d'accélérer le traitement des cas en attente d'une décision de justice, le promoteur a jugé utile de prendre contact avec le ministère tunisien de la justice. Toutefois, il est apparu que plusieurs dossiers ne pourraient être traités à court ou moyen terme pour un certain nombre de raisons, notamment des questions d'héritage.

4.4.9 Enfin, la BEI a estimé qu'avant le démarrage des travaux, une étude d'impacts environnementaux et sociaux devrait évaluer les risques relatifs aux incidences du Projet pendant la phase d'exploitation, notamment en ce qui concerne la sécurité des habitants et de leurs logements, les bruits et les vibrations ainsi que la mobilité des résidents et des usagers. L'évaluation serait menée par le promoteur et la Société nationale des chemins de fer tunisiens (SNCFT) dans l'optique de prendre toutes les mesures appropriées avant la phase d'exploitation.

4.4.10 En mars 2019, la presse nationale a annoncé que le conseil municipal du Bardo avait décidé à l'unanimité d'interrompre temporairement les travaux réalisés par RFR au Bardo. Les membres du conseil municipal ont souligné que la décision avait été prise dans le but d'instaurer un dialogue entre le conseil et les parties concernées par le Projet et qu'elle ne résultait pas d'une opposition au Projet en lui-même mais plutôt d'une opposition à l'idée de couper la ville du Bardo en deux. La contestation a entraîné la démission de 16 membres du conseil municipal avant la fin du mois.

<sup>49</sup> Environ 80 % des commentaires relatifs au promoteur, sur Facebook, étaient négatifs (la page comptait 6 600 abonnés). Exemple de message : « 10 ans pour construire 10 km ».

4.4.11 Entretemps, le 12 mars 2019, le promoteur a été informé des préoccupations accrues concernant le Projet et de l'impossibilité de donner une réponse positive à sa demande de report du décaissement, compte tenu, notamment, des éléments suivants :

- l'absence d'actualisation du planning de mise en œuvre du Projet ;
- l'absence d'évaluation des trois plans relatifs aux questions sociales, de fusion des plans de communication et de coordination dans le plan de participation des parties prenantes et de remplacement du plan de réinstallation par un plan d'action pour le suivi des affaires résiduelles de réinstallation et des dossiers d'expropriation en attente.

Le promoteur a été averti que tout retard supplémentaire reporterait l'octroi de l'aide financière et que, en cas de report jusqu'au 30 juin 2021, ce report serait le dernier et qu'il ne serait pas possible de prolonger davantage le délai. Le promoteur a été invité à traiter les problèmes soulevés et à fournir les informations demandées.

4.4.12 En juin 2019, la BEI a reçu le projet de cahier des charges relatif à la préparation d'une étude sur la faisabilité des propositions de la municipalité du Bardo concernant la traversée de la ville par le Projet. L'étude concernera une partie de la ligne D et en particulier la traversée du Bardo entre les stations Erraoudha et Bortal. Compte tenu des réticences émises par la municipalité du Bardo et la société civile vis-à-vis de la variante validée par les autorités nationales et régionales, le promoteur a décidé de réaliser une étude de faisabilité sur les nouvelles propositions afin de contribuer à la bonne coopération des bénéficiaires institutionnels du Projet et de faciliter la mise en œuvre du Projet dans les meilleures conditions possibles. Parmi les tâches prévues par le promoteur, il convient de souligner que la Phase 3 de la Mission inclut la préparation de l'étude de faisabilité et de la consultation publique tandis que la Phase 4 comprend la préparation du rapport final et la finalisation des documents intégrant les remarques formulées lors de la consultation publique.

4.4.13 Toutefois, un examen des compétences requises par le promoteur pour exercer la mission (économiste des transports, ingénieur civil et architecte urbaniste) montre que le projet de cahier des charges ne mentionne pas de compétences techniques dans le domaine social, ce qui est pourtant nécessaire pour réaliser les phases 3 et 4. Il convient de noter également que, dans le projet de cahier des charges, le promoteur n'a pas inclus d'informations relatives i) au contenu des nouvelles propositions de la Municipalité et de la société civile ou ii) au contexte dans lequel cette proposition a été formulée.

4.4.14 Une mission de suivi de la BEI a eu lieu en juin 2019. Dans ce contexte, il a été constaté que :

- les travaux « non-urgents » de la ligne D (par exemple, les structures souterraines, les passages pour les piétons) ont été rassemblés dans un appel d'offres international lancé le 12 août 2018. Au 21 juin 2019, le promoteur avait terminé l'évaluation technique et financière des offres et avait l'intention de signer le contrat correspondant en septembre 2019.
- concernant la mise en œuvre du plan de communication, les activités menées par le promoteur en 2019 ont consisté à assister à plusieurs séminaires nationaux et à réaliser des entretiens diffusés à la radio et à la télévision.
- il a été rappelé au promoteur que le début de la phase pré-opérationnelle impliquait un accroissement de la dangerosité des abords des voies. En conséquence, le promoteur devra mener une très vaste campagne d'information du public par tous les moyens possibles (presse, réseaux sociaux, conférences dans les écoles, etc.) et diffuser efficacement et durablement des informations à tous les points d'accès du site (par exemple aux passages à niveau et le long des accès piétonniers de la ligne D). La configuration provisoire de la ligne D, avec l'installation très partielle de clôtures le long de la ligne et des passages à niveaux, requiert davantage d'information et de prévention.
- le cahier des charges relatif à une approche conjointe de la communication entre le promoteur et la SNCFT, qui avait été finalisé à la fin de 2018, n'a pas encore été soumis aux bailleurs de fonds pour validation finale.

4.4.15 Dans le cadre de sa mission de suivi, la BEI a rassemblé des informations complémentaires relatives à l'étude de faisabilité mentionnée aux paragraphes 4.4.12 et 4.4.13 sur le contenu de la nouvelle proposition de la municipalité et le contexte dans lequel elle a été formulée. À partir des informations précitées, la BEI a su qu'en mars 2019, la municipalité du Bardo avait participé à une réunion avec le ministère des transports afin de modifier une partie de la ligne D entre les stations Cité Erraoudha et Bortal de sorte que ce tronçon soit semi-enterré. Le ministre des transports a donné son accord pour étudier la modification, ainsi que son impact en termes de coûts et de planning.

## 5. ENQUÊTE DE LA DIVISION MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES DE LA BEI

5.1 Afin d'examiner la conformité de l'opération avec les normes de la BEI, la division Mécanisme de traitement des plaintes a étudié la correspondance reçue de la part du Plaignant (paragraphe 1), le cadre réglementaire applicable (paragraphe 3) ainsi que la documentation du Projet relative à l'audit préalable et au suivi menés par la BEI (paragraphe 4). L'examen de l'audit préalable et du suivi effectués par la BEI portent exclusivement sur les questions soulevées par le Plaignant.

5.2 Lors de son enquête, la division Mécanisme de traitement des plaintes a pris contact avec le Plaignant pour mieux comprendre les questions soulevées dans la plainte et savoir où en était l'affaire relative à son expropriation. En outre, la division Mécanisme de traitement des plaintes s'est mise en relation avec les services compétents de la BEI et avec le promoteur pour recueillir des informations relatives à leur réponse aux préoccupations exprimées par le Plaignant.

5.3 Dans le cadre de ses échanges avec les services compétents de la BEI, la division Mécanisme de traitement des plaintes a été informée des différences entre les procédures d'expropriation avant et après l'entrée en vigueur de la loi de 2016 et du fait que, bien que la loi demande une juste indemnisation, en réalité, les montants proposés sont très faibles et qu'il est souvent nécessaire de saisir la justice pour obtenir une juste compensation. En outre, beaucoup d'incertitudes entourent les PAP expropriées du fait i) de la charge de travail des autorités judiciaires nationales, en particulier depuis la réforme de 2016 et ii) du manque de clarté des dispositions transitoires de la nouvelle loi et du cadre institutionnel qui doit les faire appliquer. En ce qui concerne le cas spécifique du Plaignant, les services compétents de la BEI ont souligné que la moitié seulement du terrain du Plaignant faisait l'objet d'une procédure d'expropriation.

5.4 En mai 2019, la division Mécanisme de traitement des plaintes a par ailleurs observé le travail des services compétents de la BEI s'agissant de l'évaluation du dernier rapport remis par le promoteur à la Banque. Parmi les observations formulées par la BEI, il convient de noter l'insuffisance des explications relatives aux retards et le fait que certaines mesures indiquées dans les plans n'aient pas été menées à terme (en particulier, le plan de réinstallation), bien que, pour valider les plans, la BEI ait besoin de plus d'informations sur l'écart entre les mesures prévues et les mesures effectives. En outre, la BEI a répété que les écarts identifiés devaient faire l'objet de mesures correctives sous la forme d'un plan d'action, afin de faciliter le suivi.

5.5 En juin 2019, les services de la BEI ont pris contact avec la division Mécanisme de traitement des plaintes en vue de préparer la mission de suivi mentionnée au paragraphe 4.4.14. Lors d'une réunion tenue le 18 juin et par le biais d'un échange de correspondance le 23 juin, la division Mécanisme de traitement des plaintes a invité les services de la BEI à demander au promoteur des informations sur :

1. la procédure d'expropriation relative au Plaignant ;
2. les mesures d'atténuation ou de compensation envisagées pour la sécurité et la mobilité des piétons (par exemple en ce qui concerne l'accès des personnes à mobilité réduite) ainsi que pour la prévention des inondations des passages souterrains ;
3. la procédure de consultation publique au Bardo.

À la même occasion, les services de la BEI ont été invités à informer le promoteur de l'intention de la division Mécanisme de traitement des plaintes d'organiser une visioconférence dans les plus brefs délais. En l'absence de réponse de la part du promoteur à la demande d'informations transmise lors de la mission de suivi, la division Mécanisme de traitement des plaintes a réitéré sa demande lors de la visioconférence, qui a eu lieu le 2 juillet 2019.

5.6 Lors de la réunion, la division Mécanisme de traitement des plaintes a présenté le mandat et le champ d'action du mécanisme de traitement des plaintes ainsi que l'objectif de la réunion. Le promoteur a fourni une chronologie des événements jusqu'à l'étude de faisabilité soumise par la BEI en juin 2019 et a expliqué que les mesures concernant la sécurité et la mobilité des piétons et des véhicules figuraient dans l'autorisation de l'ANPE. Au cours de la discussion, le promoteur a souligné les éléments suivants :

- i. deux passages souterrains et deux passerelles pour piétons sont prévus ; les passages pour les piétons feraient six mètres de large, seraient équipés d'ascenseurs et d'escalators pour les personnes à mobilité réduite et ils seraient placés à une distance maximale de 150 m l'un de l'autre. Le Projet, dans sa forme actuelle, ne couperait pas la ville en deux.
- ii. la superficie de la place doublerait (2 000 m<sup>2</sup>) et le Projet comporterait des espaces de rencontre, tels qu'un amphithéâtre ou un espace commercial au niveau de la station du Bardo.

- iii. les difficultés de stationnement dans le quartier devraient être résolues grâce à un terrain destiné à la construction éventuelle d'un parking à plusieurs étages.
- iv. outre la présence d'un poste de police à la station du Bardo, la zone serait équipée de caméras de surveillance.

5.7 Concernant l'expropriation, le promoteur a expliqué que l'affaire du Plaignant relevait du décret de 2014 relatif aux expropriations et que le Plaignant avait contesté le décret en raison du fait que le propriétaire de l'époque était décédé. L'indemnisation proposée initialement était de 250 dinars/m<sup>2</sup> et, après avoir été refusée, cette compensation a été portée à 400 dinars/m<sup>2</sup>. Attendu que cette proposition a été également refusée par le Plaignant, le dossier a ensuite été transféré à la justice. Le promoteur a expliqué que deux procédures distinctes devaient être distinguées :

1. la procédure relative au montant de l'indemnité ;
2. la procédure menant à la prise de possession du bien exproprié.

Bien que pour la première procédure, le promoteur ne disposait pas d'informations à partager avec la BEI, pour la deuxième, le promoteur attendait l'exécution de la décision de prise de possession, après que celle-ci a été contestée, sans succès. Le promoteur a fourni une copie de la décision du tribunal de première instance de Tunis datée du 23 octobre 2017<sup>50</sup>.

5.8 Enfin, la BEI a demandé au promoteur de lui remettre une copie du décret d'expropriation, des informations sur les procédures judiciaires en cours concernant la procédure d'expropriation et un aperçu ou une chronologie claire de l'ensemble des initiatives prises par les parties prenantes concernant la place du Bardo. Malgré une nouvelle demande le 19 septembre 2019, à ce jour, le promoteur n'a pas fourni les informations demandées.

## **6. OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS**

### *6.1 Remarques générales*

6.1.1 Le présent projet est très complexe. L'enquête de la division Mécanisme de traitement des plaintes a recensé un certain nombre de facteurs contribuant à cette complexité.

6.1.2 Premièrement, il convient d'évoquer le contexte sociopolitique tunisien, qui a été complexe tout au long du cycle du projet, et le changement de régime politique qui est intervenu à un moment délicat pour la mise en œuvre du projet. L'instabilité qui a suivi la révolution de jasmin jusqu'à la constitution de 2014 a certainement contribué aux retards dans la mise en œuvre du Projet, de même que le manque d'informations des bailleurs de fonds et l'impossibilité de se rendre sur le terrain pour évaluer la situation. Un autre facteur de complexité est la forte volatilité du contexte institutionnel, même après 2014, comme en témoigne l'évolution du soutien institutionnel en faveur de la conception du Projet, documentée dans le présent rapport, en particulier en ce qui concerne la coordination interinstitutionnelle entre le gouvernement central et les autorités locales.

6.1.3 Les retards importants accumulés dans la mise en œuvre du projet ont des conséquences importantes sur le caractère juste (ou injuste) de l'indemnisation proposée. Loin d'être atténué, il semblerait que ce facteur de complexité s'aggrave avec le temps, compte tenu de l'extrême lenteur de la mise en œuvre du projet.

6.1.4 L'enquête montre par ailleurs que les opérations à financer à l'extérieur de l'UE dans le cadre de l'initiative de délégation réciproque doivent être choisies en tenant compte de leur complexité ainsi que de l'expérience de la BEI avec le client potentiel, y compris ses antécédents en termes de satisfaction à l'égard de la performance et de respect des normes environnementales et sociales de la BEI. Dans ce contexte, il convient de souligner que, lorsqu'elle a pris part à l'opération contestée, la BEI n'avait pas de relations antérieures avec le promoteur (alors qu'elle en avait avec le ministère des transports). Dans ce contexte, **le pragmatisme et le dévouement des services compétents de la BEI**, qui – indépendamment de la délégation réciproque – ont instruit le Projet et pris contact

---

<sup>50</sup> L'examen de la décision du tribunal a montré qu'une affaire contestant la validité de l'arrêté du 17 mai 2017 commandant la prise de possession de la parcelle expropriée a été portée en justice contre le ministère des transports, le promoteur et le TMSP. Dans cette affaire, les plaignants affirmaient que le décret d'expropriation avait été émis en 2014 à l'encontre d'une personne décédée 20 ans auparavant. Le tribunal a estimé que l'affaire concernait le décret d'expropriation lui-même et non l'arrêté contesté. Attendu que le tribunal n'avait pas le pouvoir de statuer sur la validité des procédures d'expropriation en raison de l'absence d'inscription du décret d'expropriation ou de son lien avec un bien dont on sait que le propriétaire est décédé, il a rejeté l'appel contre l'arrêté quant au fond.

avec le promoteur dans le but de tenter de résoudre les problèmes détectés tout au long du cycle du projet<sup>51</sup>, même après l'octroi de la dérogation relative aux conditions préalables au premier décaissement, **sont remarquables**. D'ailleurs, l'amélioration de la coopération entre le promoteur et les parties prenantes est le résultat des actions menées par les services compétents de la BEI depuis la dérogation.

6.1.5 Dans ce contexte, la décision du promoteur de lancer une étude sur la faisabilité de la proposition de la municipalité du Bardo, évoquée au paragraphe 4.4.12, doit être examinée sous l'angle de ses conséquences possibles. D'une part, la consultation publique réalisée dans le cadre de la nouvelle étude de faisabilité remédiera à certaines lacunes de l'étude complémentaire de 2010. D'autre part, si elle est jugée réalisable, l'alternative proposée par la municipalité du Bardo pourrait avoir un impact sur les terrains à exproprier pour réaliser le nouvel aménagement de la place du Bardo.

6.1.6 On trouvera dans les paragraphes ci-après une évaluation détaillée des informations rassemblées dans le cadre de l'enquête visant à déterminer si les allégations du Plaignant sont fondées et, si tel est le cas, s'il existe des marges d'amélioration et des enseignements à tirer pour la BEI au vu des deux objectifs de la BEI indiqués au paragraphe 3.2.2 du présent rapport, à savoir le renforcement de la durabilité environnementale et sociale des projets et l'amélioration du bien-être social.

## 6.2 Allégations d'irrégularités dans la procédure d'expropriation

6.2.1 La division Mécanisme de traitement des plaintes a examiné, afin de déterminer si elles étaient fondées ou non, les allégations suivantes : i) indemnisation insuffisante, ii) refus injustifié d'exproprier l'ensemble du terrain et iii) refus d'indemniser en nature.

### i. Allégation d'indemnisation insuffisante

6.2.2 Les **normes de la BEI** relatives aux réinstallations forcées disposent clairement que l'indemnisation relative aux pertes encourues doit être adéquate (paragraphe 3.2.5). La Banque prévoit que l'indemnisation d'un terrain inoccupé (c'est-à-dire un terrain qui ne génère pas de revenu ou ne fait pas partie des moyens d'existence de la personne expropriée) couvre la **valeur de marché d'un terrain** de même superficie et de même usage, bénéficiant de services et d'infrastructures publiques analogues ou améliorés et situé à proximité du terrain concerné. L'examen du **droit national** (3.4.5) fait état d'une indemnité fixée d'après la **valeur** de l'immeuble appréciée selon l'usage effectif auquel il était affecté **à la date de publication du décret d'expropriation** et par comparaison avec les prix pratiqués dans la même zone au moment de la publication du décret d'expropriation.

6.2.3 Les informations relatives i) à l'absence d'indexation dans le processus de valorisation, ii) à l'absence de prise en compte de la hausse potentielle de la valeur des actifs dans le processus de valorisation et iii) à l'adéquation de l'indemnisation, rassemblées durant l'enquête de la division Mécanisme de traitement des plaintes (paragraphe 4.3.2 et 5.3) suscitent des inquiétudes. Enfin, on ne sait pas si l'indemnité de dépréciation mentionnée au paragraphe 3.4.5 a été calculée pour la partie du terrain non-expropriée.

6.2.4 La division Mécanisme de traitement des plaintes note qu'en 2013, la BEI a décidé de renoncer à faire appliquer la condition de décaissement de la première tranche exigeant du promoteur la préparation d'un plan d'action de réinstallation satisfaisant. Cette décision relève de la discrétion des instances dirigeantes de la BEI. Dans ces conditions, la division Mécanisme de traitement des plaintes l'allégation conclut que cette allégation **n'est pas fondée** dans le cadre des obligations de la BEI. Il ressort des informations transmises par les services compétents de la BEI que l'objectif d'un plan d'action de réinstallation accepté par la Banque est en fait de remédier à d'éventuels problèmes tels que ceux mentionnés au paragraphe 6.2.3.

6.2.5 L'enquête de la division Mécanisme de traitement des plaintes a par ailleurs pris note des éléments suivants :

- le temps écoulé depuis l'estimation de la valeur des parcelles expropriées et la publication du décret d'expropriation en 2014 ;
- le taux d'inflation<sup>52</sup> et l'augmentation du prix des terrains<sup>53</sup> en Tunisie depuis 2014 ;

<sup>51</sup> Par exemple, en complétant l'audit préalable de l'institution financière chef de file afin de le mettre en conformité avec ses procédures (paragraphe 4.1) ou en dirigeant les missions relatives à l'impact social du projet (paragraphe 4.3.1).

<sup>52</sup> <https://www.statista.com/statistics/524512/inflation-rate-in-tunisia/>

<sup>53</sup> <https://www.globalpropertyguide.com/Middle-East/Tunisia/Price-History>

- c. l'important retard pris dans l'administration des procédures d'expropriation par les autorités judiciaires locales (paragraphe 4.4.8) ;
- d. l'inexécution par le promoteur des instructions claires de la BEI visant à remédier à ce problème (paragraphe 4.4.4 et 4.4.6).

Si un recalcul n'est pas réalisé, ces facteurs pourraient avoir une incidence négative sur le caractère juste et adéquat de l'indemnisation proposée en 2014. Il ressort de l'enquête menée par la division Mécanisme de traitement des plaintes que, indépendamment de la conformité de l'opération avec le cadre réglementaire applicable, le projet pourrait avoir une incidence négative sur les droits du plaignant relatifs au terrain exproprié.

6.2.6 L'évaluation de l'audit préalable du projet mené par la BEI fait apparaître **les marges d'amélioration suivantes** :

*Manquement au devoir d'interrompre les négociations relatives à la finalisation de l'investissement jusqu'à ce que la BEI ait reçu un plan ou un cadre de réinstallation satisfaisant, en infraction avec la note d'orientation relative à l'évaluation sociale (SAGN1)*

6.2.7 Les services de la BEI ont décidé de conditionner le premier décaissement à la réception d'un plan d'action de réinstallation satisfaisant. Cette approche n'était pas conforme à la SAGN1. En effet, il est peu probable que les problèmes relatifs à la détermination des coûts relatifs aux expropriations soient résolus de façon satisfaisante sans la mise en place, dans les plus brefs délais, d'une collaboration active avec le client sur ces questions et sans intégrer les résultats de cette collaboration dans le contrat de financement. Cela est particulièrement important compte tenu des dispositions de la Déclaration citées au paragraphe 3.2.2.

*ii. Allégation de refus injustifié d'exproprier l'ensemble du terrain*

6.2.8 S'agissant du refus du promoteur d'exproprier les [ ] restants, la division Mécanisme de traitement des plaintes a relevé que le Plaignant ne pouvait demander au promoteur d'exproprier l'ensemble du terrain que dans le cas où la superficie de la parcelle non-expropriée représentait moins de 25 % (un quart) de la superficie première (paragraphe 3.4.7). La superficie de la parcelle du Plaignant était de [ ] dont [ ] ont été expropriés (paragraphe 1.1, 1.2 et 5.3). Étant donné que la superficie non-expropriée [ ] représentait plus de [ ] de la superficie première, la division Mécanisme de traitement des plaintes conclut que cette allégation **n'est pas fondée**.

*iii. Allégation de refus injustifié d'indemniser en nature*

6.2.9 Concernant le refus du promoteur d'accorder une indemnisation en nature, l'examen des normes de la BEI (paragraphe 3.2-3.3) et du droit national (paragraphe 3.4) montre qu'il n'existe pas de motifs permettant au Plaignant d'invoquer une indemnisation en nature. En conséquence, la division Mécanisme de traitement des plaintes conclut que cette allégation **n'est pas fondée**.

*iv. Autres considérations*

6.2.10 Enfin, la division Mécanisme de traitement des plaintes note la possibilité pour le Plaignant de demander la rétrocession du bien exproprié et de saisir l'autorité judiciaire compétente, comme indiqué au paragraphe 3.4.6.

*6.3 Allégation de non-respect du patrimoine culturel*

6.3.1 D'après la liste des monuments historiques et archéologiques protégés et classés en Tunisie<sup>54</sup>, la place du Bardo n'est pas inscrite en tant que site historique protégé. Par conséquent, elle ne bénéficie pas d'un « haut niveau de protection », condition requise par la BEI pour s'abstenir de financer un projet. En conséquence, l'allégation de « destruction » de la place « historique » du Bardo **n'est pas fondée**.

*6.4 Allégation de participation insuffisante des parties prenantes dans l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du projet*

<sup>54</sup> La liste des monuments historiques et archéologiques protégés et classés en Tunisie est consultable à l'adresse suivante : [http://www.inp.rnr.tn/Monuments\\_classeses/monuments\\_classes.pdf](http://www.inp.rnr.tn/Monuments_classeses/monuments_classes.pdf) (consultée le 26 septembre 2019).

6.4.1 Conformément aux normes de la BEI relatives à la participation des parties prenantes (paragraphe 3.3.3 et 3.3.4), la BEI considère cette dernière non seulement comme une norme que le projet doit respecter mais aussi comme l'un des principaux facteurs de réussite pour l'atténuation des risques liés au projet. Une participation insuffisante des parties prenantes est souvent à l'origine d'autres insuffisances dans l'exécution d'un projet. L'évaluation des normes de la BEI applicables à l'opération contestée (paragraphe 3.2.7) montre que la BEI considère la participation des parties prenantes comme indispensable à la viabilité des aménagements à long terme, car elle permet aux parties prenantes de s'approprier le projet et d'y adhérer en connaissance de cause. Pour cette raison, l'octroi d'un soutien financier de la BEI nécessite la réalisation d'une EIE en bonne et due forme, complétée par une consultation publique constructive et transparente des populations concernées, et par des éléments tangibles montrant que les opinions exprimées ont été prises en considération. Cette exigence doit être satisfaite avant le décaissement (paragraphe 3.3.2) et la qualité de la consultation publique et de la diffusion d'informations aide les services de la BEI à évaluer la qualité d'une EIE portant sur un projet de la BEI (paragraphe 3.3.3).

6.4.2 Conformément à la responsabilité de la BEI évoquée au paragraphe 3.3.10 du présent rapport, la BEI a instruit le projet en indiquant les deux conditions de décaissement mentionnées au paragraphe 4.2.8, qui ont été confirmées par le Conseil d'administration de la BEI lorsqu'il a approuvé l'opération. Bien qu'il existe une procédure de consultation publique pour les plans d'aménagement urbains, l'analyse du cadre réglementaire applicable montre que la loi tunisienne relative aux EIE ne comporte pas de dispositions relatives aux consultations publiques, et il existe ainsi un écart important entre le droit national et les normes de la BEI en matière de participation des parties prenantes. Cet écart a été confirmé par les informations fournies par le promoteur en novembre 2010 (tableau 3) qui ont montré qu'une composante cruciale avait été absente de la consultation publique sur l'étude complémentaire, à savoir la participation de la société civile et du public en général. L'ANPE a confirmé cette évaluation en recommandant, dans le cadre de l'approbation de l'étude complémentaire relative au Bardo, de mener une consultation publique incluant tout un ensemble de parties prenantes et de membres de la société civile.

6.4.3 Cette insuffisance a eu un impact négatif tangible sur l'appropriation du Projet par les parties prenantes. D'ailleurs, on peut faire valoir que les préoccupations du Plaignant relatives à l'impact de la conception retenue pour le Projet sont, au moins en partie, le résultat de cette insuffisance.

6.4.4 Compte tenu de ce qui précède, la division Mécanisme de traitement des plaintes conclut que l'allégation est **fondée**.

6.4.5 Le Mécanisme de traitement des plaintes note que la décision du promoteur de lancer une étude sur la faisabilité de la proposition de la municipalité du Bardo mentionnée au paragraphe 4.4.12 peut potentiellement remédier aux insuffisances de l'étude complémentaire menée en 2010, dans la mesure où elle prévoit une consultation publique et la prise en compte des remarques formulées lors de cette dernière. Les informations indiquées au paragraphe 4.4.13, toutefois, permettent de conclure que, pour que ce potentiel se concrétise, le promoteur a besoin d'une assistance technique, pour que les compétences nécessaires soient en place et que le processus soit mené de manière satisfaisante pour la BEI.

6.4.6 L'évaluation de l'audit préalable du projet mené par la BEI fait apparaître **une marge d'amélioration sur le plan suivant** :

*Atténuation adéquate de l'écart entre les normes de la BEI et celles du pays en matière de consultation publique.*

6.4.7 L'évaluation des vérifications préalables menées par la BEI tout au long du cycle du projet montre que la décision de la BEI de considérer la condition préalable relative à la consultation publique satisfaite avant la signature du contrat de financement reposait sur des informations faisant état d'un écart par rapport aux normes de la BEI relatives à la participation des parties prenantes (tableau 3). Cette décision a conduit la BEI à ne pas inscrire la condition approuvée par le Conseil d'administration de la BEI dans le contrat de financement. L'un des arguments invoqués par les services compétents de la BEI était que le manque de participation de la société civile et du public serait suppléé par la consultation publique devant être menée au sujet du plan d'action de réinstallation.

6.4.8 La division Mécanisme de traitement des plaintes reconnaît qu'après l'abandon de la condition relative au plan d'action de réinstallation, les services de la BEI ont déployé des efforts importants en faveur de la

collaboration entre le promoteur et les parties prenantes. Toutefois, le Mécanisme de traitement des plaintes note également :

- le manque de communication effective avec les PAP et le public dans son ensemble, même longtemps après l'abandon de la condition de décaissement et son remplacement par de nouvelles conditions (paragraphe 4.3.16, 4.4.1, tableau 6, paragraphes 4.4.5 et 4.4.11) ;
- les grandes marges d'amélioration relatives à la capacité du promoteur à remplir ses obligations déclaratives (paragraphe 4.3.15, 4.4.11, 4.4.13).

#### 6.5 Allégation de lacunes dans l'évaluation et la gestion des incidences et des risques en matière environnementale et sociale

6.5.1 Compte tenu des informations indiquées au paragraphe 3.2.1 et à la note de bas de page 7 du présent rapport, la norme citée par le Plaignant n'existait pas au moment de l'approbation de l'opération contestée ni au moment de la signature du contrat de financement. Toutefois, la division Mécanisme de traitement des plaintes estime que des réponses ont été apportées aux préoccupations du Plaignant dans le cadre de l'examen des autres allégations. En conséquence, l'allégation est **classée sans autres conclusions**.

## 7. Recommandations

7.1 Au vu des conclusions précitées, la division Mécanisme de traitement des plaintes recommande :

7.2 bien que la dérogation limite pour la Banque les possibilités d'application de solutions de nature contractuelle à la question de l'indexation, au cours des six prochains mois :

- que les services de la BEI prennent contact avec le promoteur pour évaluer l'écart éventuel entre le montant accordé en 2014 et le prix actuel indexé sur le marché ;
- une fois que cet écart aura été clairement identifié et documenté, les services devront collaborer avec le promoteur dans le but de trouver une solution convenable pour combler cet écart.

7.3 La BEI devra : i) apporter son soutien au promoteur dans le cadre de l'établissement de rapports sur les questions sociales et ii) appuyer et surveiller la procédure de consultation publique et l'intégration de ses résultats en rapport avec l'étude de faisabilité. Pour ce faire, il est possible de mobiliser les fonds nécessaires aux fins de l'établissement de rapports d'assistance technique indépendants destinés à la BEI et d'exercer cette activité au siège du promoteur. L'assistance technique pourrait aussi être utile pour contribuer à la mise en place des mesures indiquées aux paragraphes 7.2 et 7.4.

7.4 Au vu du retard considérable pris par l'intégration des plans de communication et de coordination dans le plan de participation des parties prenantes, les services de la BEI doivent soutenir le Promoteur et effectuer un suivi de ses actions de manière à assurer qu'un plan de participation des parties prenantes décrivant clairement des initiatives de participation des parties prenantes impliquant les résidents et les entreprises du Bardo soit établi à la satisfaction de la Banque.

7.5 Les services de la BEI devront communiquer au Comité de direction les résultats des mesures précitées au cours de l'année 2020.

7.6 La division Mécanisme de traitement des plaintes assurera le suivi de la mise en œuvre des recommandations qui précèdent au plus tard au premier trimestre de 2021.

S. Derkum  
Chef de division  
Mécanisme de traitement des plaintes  
27.01.2020

R. Rando  
Responsable principal du traitement des plaintes  
Mécanisme de traitement des plaintes  
27.01.2020