

Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi

Décision n° 2020-3 du 11 décembre 2020 de l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi relative au projet de loi n° 2020-139 relatif à la loi de finances rectificative pour l'année 2020.

Au nom du peuple

L'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi,

Vu la Constitution, notamment ses articles 10, 15, 52 et 66

Vu la loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014 relative à l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi,

Vu la loi organique n° 2019-15 du 13 février 2019 portant loi organique du Budget

Vu la loi n° 73-81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du code de la comptabilité publique

Vu la loi n° 2000-82 du 9 août 2000 portant promulgation du code des droits et procédures fiscaux

Vu la loi n° 2016-35 du 25 avril 2016, portant fixation du statut de la Banque centrale de Tunisie,

Vu le règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple

Vu l'arrêté républicain n° 2014-89 du 22 avril 2014 relatif à la nomination des membres de l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi

Vu le projet de loi n° 2020-139 relatif à l'approbation du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, approuvé par l'Assemblée des représentants du peuple le 27 novembre 2020

Vu la requête aux fins de déclaration d'inconstitutionnalité du projet de loi n° 2020-139 relatif à l'approbation du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, approuvé par l'Assemblée des représentants du peuple le 27 novembre 2020, introduite par un groupe de députés de l'Assemblée des représentants du peuple, représentés par la députée Samia Hammouda-Abbou, enregistrée le 2 décembre 2020 au greffe de l'Instance sous le numéro 2020-3, au nom des députés dont les noms suivent :

Samia Hammouda-Abbou, Chokri Dhouibi, Hichem Ajbouni, Selma Maâlej, Abderrazak Aouidet, Najmeddine Salem, Noûmène El Euch, Kamel Habib, Nizar Makhloufi, Mohamed Dhia Eddine Ben Amor, Abdessalem Ben Amara, Mounira Ayari, Mohamed Bounenni, Haykel Mekki, Leïla Haddad, Farhat Rajhi, Hatem Karoui, Hatem Boubakri, Salem Ketata, Badreddine Gammoudi, Housseem Moussa, Ridha Zaghmi, Ridha Dellai, Khaled Krichi, Mohsen Arfaoui, Zouheir Maghraoui, Nabil Hajji, Anouar Bechahed, Mongi Rahoui, Mohamed Ammar, Amal Saïdi

Après information du Président de la République, du Président de l'Assemblée des représentants du peuple et du Chef du Gouvernement au sujet de l'enregistrement de la requête précitée et de ses pièces justificatives au greffe de l'Instance

Vu le courrier émanant du Chef du Gouvernement, déposé au greffe de l'Instance le 7 décembre 2020, comportant les observations en réponse à la requête introduite par un groupe de députés aux fins de déclaration d'inconstitutionnalité du projet de loi n° 2020-139 relatif à l'approbation du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, approuvé par l'Assemblée des représentants du peuple le 27 novembre 2020

Considérant que les requérants reprochent au projet de loi objet du présent recours diverses inconstitutionnalités, comme exposé de manière détaillée dans le cadre des moyens suivants :

1) Premier moyen alléguant la violation de l'article 52 de la Constitution et de l'article 88 du règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple par l'article 4 du projet de loi objet du recours

Au motif du retrait délibéré par le Gouvernement de la première version du projet de loi de finances rectificative présenté par ses soins à l'Assemblée en octobre 2020 et dont l'examen avait été confié à la Commission du plan et des finances par le Bureau de l'Assemblée, conformément à l'article 88 du règlement intérieur, suivi par la transmission directe (par le Gouvernement) à ladite Commission d'une deuxième version du même projet, incluant l'article 4 précité, qui ne figurait pas dans la version précédente ;

Les requérants considèrent que l'examen de la deuxième version du projet de loi objet du présent recours par la Commission précitée, telle que transmise directement par le Gouvernement, plutôt que soumise par le Bureau de l'Assemblée, constitue une violation manifeste de l'article 88 du règlement intérieur selon lequel chaque commission permanente est responsable de l'examen des projets ou propositions de lois et de toute autre question relevant de ses compétences que lui soumet le Bureau de l'Assemblée ;

Ils en déduisent que cette violation manifeste des procédures d'examen des textes, qui affecte la deuxième version du projet de loi objet du recours, implique d'en prononcer l'inconstitutionnalité sur la base des deux articles précités de la Constitution et du règlement intérieur

2) Deuxième moyen invoquant violation de l'article 66 de la Constitution et des articles 4, 10, 12 et 45 de la loi organique du budget par l'article 4 du projet de loi objet du recours

Au motif qu'il valide la création d'une commission auprès du ministère des finances chargée du suivi des dossiers et d'autres questions fiscales, en méconnaissance du domaine de l'autorisation prévue par l'article 66 de la Constitution, précité, ce qui l'empêche de figurer dans la loi de finances pour incompatibilité avec la nature des dispositions de celle-ci, conformément aux articles 4, 10, 12 et 45 de la loi organique du budget, étant donné qu'il s'agit, selon eux, d'un cavalier budgétaire,

Le raisonnement des requérants à ce sujet s'appuie sur la jurisprudence de l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi, telle qu'exprimée dans sa décision n°2015-4 du 22 décembre 2015

3) Troisième moyen fondé sur la violation de l'article 15 de la Constitution par l'article 4 du projet de loi objet du recours

Au motif des inquiétudes soulevées par la création de cette commission par l'article précité en termes d'atteintes au principe d'égalité et de neutralité de l'administration, étant donné que cet article 4 exclut toute possibilité pour les contribuables de la saisir et ne fixe pas de critères objectifs leur garantissant le droit de présenter leurs dossier et de les transmettre directement, ce qui est susceptible, selon les requérants, d'engendrer du favoritisme et de la discrimination entre contribuables dans des situations similaires

Les requérants ajoutent que les commissions régionales et la commission nationale créées par les articles 117 et 119 du Code des droits et procédures fiscaux interviennent déjà dans le cadre de toutes les étapes liées à la conciliation et ont vocation à examiner l'ensemble des dossiers relatifs à des litiges entre l'administration et les contribuables, toute décision de taxation d'office étant ensuite édictée sur la base de leurs avis consultatifs

Sur la base de ce qui précède, les requérants estiment qu'il n'est pas pertinent de créer une troisième commission chargée des mêmes missions dans le cadre du même domaine d'intervention que celui des organes institués par les articles 117 et 119 précités, car cela risque de conduire à leur marginalisation et à la méconnaissance de leurs décisions, ce qui est de nature à porter atteinte au principe d'efficacité consacré par l'article 15 de la Constitution.

4) Quatrième grief d'inconstitutionnalité soulevé contre le projet de loi objet du recours

Les requérants considèrent que l'attribution à la commission créée par l'article 4 du projet de loi de la compétence de décision en matière de recouvrement, outre l'examen des questions relatives à la taxation d'office, lui confère la possibilité d'éteindre des créances constatées, autorisant ainsi, selon les requérants, un organe administratif de nature politique à renoncer à des créances publiques en l'absence de tout contrôle, ouvrant la porte à la corruption et offrant des moyens légaux de porter atteinte aux deniers publics, en violation de l'article 10 de la Constitution.

5) La violation de l'article 66 de la Constitution et des articles 4, 10, 12 et 45 de la loi organique du budget par l'article 5 du projet de loi objet du recours

Au motif qu'il comporte des dispositions sans rapport avec la loi de finances d'après les articles précités de la loi organique du budget et opère en réalité une modification de l'article 25 de la loi n° 2016-35 portant fixation du statut de la Banque centrale de Tunisie, raison pour laquelle il constitue, selon les requérants, un cavalier budgétaire, dans la mesure où la loi organique du budget autorise exceptionnellement l'Etat à mobiliser des ressources au profit de son budget, notamment au moyen du recours à l'emprunt, sans en préciser les modalités ou les structures auprès desquelles il convient de s'adresser à cet effet

Les requérants se réfèrent à la jurisprudence de l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi à l'appui de leur argumentation, à savoir la décision n° 2015-4 du 22 décembre 2015, et demandent, sur cette base, le prononcé de l'inconstitutionnalité de l'article 5 du projet de loi n° 2020-139

Dans ses observations en réponse à l'ensemble des moyens précités, le Gouvernement réfute tout d'abord le premier grief, qui soulève la violation des procédures lors de la soumission du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020 à l'Assemblée des représentants du peuple

Le Gouvernement affirme que les procédures en question sont passées par toutes les étapes prévues par la Constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée, comme établi par les documents accompagnant ses commentaires,

Le Gouvernement affirme également dans le même sens que le moyen précité n'a aucun rapport avec la violation de l'article 52 de la Constitution, dans la mesure où les procédures d'examen des projets de loi soumis à l'Assemblée des représentants du peuple sont régies par le règlement intérieur de l'Assemblée et non par la Constitution, ce qui ne relève pas, selon lui, de la compétence de l'Instance

Au sujet du moyen soulevant la méconnaissance de l'article 15 de la Constitution par le projet de loi objet du recours

Le Gouvernement affirme que la commission créée par l'article 4 du projet de loi objet du recours ne soulève aucun conflit de compétence ou d'ingérence dans l'exercice des attributions des commissions de conciliation prévues par les articles 117 et 119 du Code des droits et procédures fiscaux, dans la mesure où la nouvelle commission se saisit des dossiers de vérification fiscale uniquement sur proposition de l'administration, et ce, avant et après la taxation, alors que les commissions prévues par les articles 117 et 119 précités se saisissent des dossiers de taxation sur initiative de l'administration ou à la demande des contribuables avant le prononcé de la taxation

Le Gouvernement soutient également dans ce sens que la commission ainsi créée n'a pas un lien direct avec la conciliation avec les contribuables, contrairement aux commissions prévues par les articles 117 et 119, qui visent à concilier les intérêts du fisc avec ceux des contribuables et qu'en outre cette commission prend des décisions à caractère obligatoire, contrairement aux autres commissions qui émettent de simples avis

Pour justifier la création de la nouvelle commission et contester l'allégation de son manque de neutralité et de l'absence des conditions permettant son efficacité, le Gouvernement ajoute qu'il s'agit de simples spéculations, dans la mesure où l'intervention de cette commission se fonde sur des raisons objectives et transparentes qui tiennent à sa nature administrative et à sa composition, fixée par décret gouvernemental sous la présidence du ministre des finances, sans oublier qu'elle est soumise au contrôle *a posteriori* du pouvoir législatif, raison pour laquelle le Gouvernement demande le rejet de ce moyen,

Concernant le moyen alléguant la violation de l'article 10 de la Constitution par le projet de loi objet du recours

Le Gouvernement répond que les compétences de la Commission, telles que prévues par l'article 4 du projet de loi, n'incluent pas la possibilité de prendre des décisions d'abandon de créances constatées ou toute autre décision au sujet de montants dus, car il s'agit d'une compétence exclusive des comptables publics, lesquels l'exercent sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire,

En outre, le Gouvernement rappelle la consécration par le législateur, à l'article 25 du code de la comptabilité publique, du principe selon lequel l'abandon de droits et créances revenant à l'Etat ne peut être décidé que par une loi, pour affirmer qu'une telle signification ne saurait être dégagée d'une lecture littérale de l'article 4 du projet de loi objet du recours

Dans ses observations au sujet du moyen relatif à la violation par le projet de loi objet du recours de l'article 66 de la Constitution et des articles 4, 10 et 45 de la loi organique du budget pour unicité de la réponse apportée

Le Gouvernement affirme que contrairement aux allégations des requérants, les attributions confiées à la commission créée par l'article 4 du projet de loi sont, par essence, des procédures financières et fiscales au sens de celles visées par l'article 45 de la loi organique du budget, dans la mesure où leur objectif consiste à fournir des ressources au trésor public, ainsi qu'à améliorer les opérations de recouvrement et de contrôle des prélèvements fiscaux, ce dont il résulte qu'il convient de rejeter cette allégation au titre du 4^e moyen

En ce qui concerne l'autorisation accordée à titre exceptionnel à la Banque centrale par l'article 5 du projet de loi objet du recours, visant à consentir des facilités au trésor public pour financer le budget de l'État, ainsi qu'à fixer les modalités pratiques permettant de concrétiser cette possibilité, le Gouvernement affirme qu'il s'agit de mesures conjoncturelles exceptionnelles limitées à la couverture des charges budgétaires de l'année 2020, qui ne modifient pas de manière permanente la loi relative à la Banque centrale, mais s'inscrivent pleinement dans le cadre des dispositions du 7^e tiret de l'article 45 de la loi organique du budget relatives à la mobilisation des ressources de l'État, ce dont il résulte qu'elles font nécessairement partie de la loi de finances et de la loi de finances rectificative.

Sur cette base, le Gouvernement estime que l'interprétation de l'article 5 par les requérants est erronée et que ce 4^e moyen mérite d'être rejeté,

Le Gouvernement demande à l'Instance de rejeter ce moyen dans son intégralité et de refuser le recours dirigé contre le présent projet de loi pour défaut de pertinence en fait et en droit.

L'Instance

En la forme

Considérant que la requête satisfait à l'ensemble des conditions de forme exigées, ayant été présentée conformément aux procédures et dans les délais dont le respect est exigé par les articles 18, 19 et 20 de la loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014 relative à l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi, il convient d'en prononcer la recevabilité de ce point de vue .

Au fond

Sur le moyen tiré de la violation des articles 10, 15, 52 et 66 de la Constitution, des articles 4, 10, 12 et 45 de la loi organique du budget et de l'article 88 du règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple par l'article 4 du projet de loi objet du recours

Considérant que contrairement aux allégations des requérants et conformément aux pièces du dossier, le Bureau de l'Assemblée a décidé, lors de sa réunion n° 11 du 13 novembre 2020, de transmettre le projet de loi n° 2020-139 relatif à la loi de finances rectificative pour l'année 2020 à la Commission du plan, des finances et du développement, y compris l'article 4 dudit projet, ce qui justifie de rejeter le moyen de ce point de vue.

Considérant que l'article 15 de la Constitution dispose que l'administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général et qu'elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de redevabilité.

Considérant qu'il résulte de l'examen des compétences de la commission présidée par le ministre chargé des finances, créée par l'article 4 du projet de loi objet du recours, un recoupement avec les attributions d'autres organes et commissions, notamment celles prévues par les articles 117 et 119 du code des droits et procédures fiscaux.

Considérant que la compétence de règlement des dossiers de recouvrement et de vérification fiscale, préalablement et postérieurement à la taxation d'office, dépasse l'objectif de suivi des dossiers et autres questions fiscales en vue duquel ladite commission a été créée et risque d'entraver l'exercice de leurs missions par les autres commissions placées auprès du ministère des finances avec toute l'efficacité requise par la Constitution, d'autant que cette commission est présidée, selon cet article, par nul autre que le ministre des finances et a vocation à prendre des décisions opposables à l'administration fiscale, ce qui justifie d'accepter ce moyen et de prononcer l'inconstitutionnalité de cet article.

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 66 de la Constitution et des articles 4, 10, 12 et 45 de la loi organique du budget par l'article 5 du projet de loi objet du recours

Considérant que l'autorisation accordée par l'article 5 du projet de loi objet du recours à la Banque centrale de Tunisie, à titre exceptionnel, de consentir des facilités au trésor public tunisien, ne constitue pas une modification de l'article 25 de la loi n° 2016-35 du 26 avril 2015 portant fixation du statut de la Banque centrale de Tunisie, dans toute la mesure où il s'agit d'une habilitation exceptionnelle destinée à financer une partie du déficit budgétaire de l'année 2020 résultant des répercussions de la pandémie due au Coronavirus, ce dont il résulte qu'il s'agit d'une autorisation exceptionnelle accordée dans le cadre de circonstances spécifiques et ayant uniquement vocation à s'appliquer de manière limitative, sans affecter aucune autre donnée budgétaire relative à l'année 2020.

Par ces motifs et après en avoir délibéré

Sur la base des articles 20 et 23 de la loi n° 2014-14 du 18 avril 2014, l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi accepte le recours en la forme et, au fond, prononce l'inconstitutionnalité de l'article 4 du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020 et sa disjonction dudit projet pour transmission au Président de la République, chargé de le présenter à l'Assemblée des représentants du peuple en vue d'un vote en deuxième lecture dans un délai de 10 jours ; et pour promulgation, du reste des dispositions de la loi de finances rectificative pour l'année 2020 en l'état.

La présente décision a été adoptée par l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi le 11 décembre en son siège du Bardo sous la présidence de monsieur Rached Taïeb et en présence de messieurs Abdessalem Mehdi Grissia, premier vice-président, Néjib Gtari, 2^e vice-président, Sami Jerbi, membre, Leïla Chikhaoui, membre, et Lotfi Tarchouna, membre.

Rédigé séance tenante

**Taieb Rached
Nejib Gtari
Leïla Chikhaoui**

**Abdessalem Mehdi Grissa
Sami Jerbi
Lotfi Tarchouna**