



**LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE:**  
***ENTRE PLURALITÉ DES MESURES ET***  
***DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE***



« L'ACQUITTEMENT DE L'IMPÔT ET LA CONTRIBUTION AUX CHARGES PUBLIQUES, CONFORMÉMENT À UN SYSTÈME JUSTE ET ÉQUITABLE, CONSTITUENT UN DEVOIR. L'ÉTAT MET EN PLACE LES MÉCANISMES PROPRES À GARANTIR LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT ET LA LUTTE CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES. IL VEILLE À LA BONNE GESTION DES DENIERS PUBLICS ET PREND LES MESURES NÉCESSAIRES POUR LES UTILISER CONFORMÉMENT AUX PRIORITÉS DE L'ÉCONOMIE NATIONALE. IL AGIT EN VUE D'EMPÊCHER LA CORRUPTION ET TOUT CE QUI EST DE NATURE À PORTER ATTEINTE À LA SOUVERAINETÉ NATIONALE.»

**ARTICLE 10 DE LA CONSTITUTION TUNISIENNE**

## Introduction

Dans le cadre de l'équité fiscale, principe général de la constitution tunisienne, il est prioritaire de faire face au phénomène de l'évasion fiscale qui revêt aujourd'hui une importance nationale vu ses répercussions économiques notamment sur le budget de l'Etat. Ce fléau incite en effet à l'endettement et à l'augmentation en matière de taxes et génère un coût élevé en termes de manque à gagner à l'Etat.

Dans l'attente d'une réforme fiscale structurelle, les lois de finances qui se sont succédées ces dernières années ont prévu plusieurs mesures afin de lutter contre ce phénomène et ce en renforçant le contrôle et les procédures de recouvrement. Des dispositions qui peuvent être saluées si seulement elles ont été toutes mises en place.

En effet, nous signalons un retard inquiétant dans l'application des dites dispositions. Datant des lois de finance de 2016 et celle de 2017, plusieurs mesures auraient dû voir le jour et porter leurs fruits aujourd'hui. Or, un tel retard a transformé les solutions en nouveaux problèmes en créant ainsi des situations de blocages et participant à la lenteur des procédures. Cela pourrait être le résultat de l'absence d'évaluation des dispositions antérieures.

Pour la loi de finance 2018, quelques dispositions ont été introduites au sujet de la lutte contre l'évasion fiscale et contre le marché parallèle prévoyant des correctifs aux procédures fiscales et attribuant à l'administration fiscale plus d'habilitation dans la constatation des infractions fiscales ou douanières. Toutefois, l'impact reste difficilement évaluable.

Dans le cadre de ce papier, nous présentons dans une première partie les mesures non mises en œuvre (relatives à la lutte contre l'évasion fiscale et le marché parallèle), dans une deuxième partie les blocage des nouveaux dispositifs prévus dans la LF2017, dans une troisième partie l'analyse des mesures de la LF 2018 dont l'efficacité reste difficilement évaluable et enfin une quatrième partie contenant les mesures transversales.

### **I- Non mise en œuvre des mesures antérieures :**

#### **Caisses enregistreuses : Deux ans sans décret d'application (loi de finance 2016)**

L'article 48 de la loi de Finances pour l'année 2016 prévoit l'obligation pour les entreprises prestataires de services de consommation sur place de mettre en place une caisse enregistreuse pour toutes les transactions avec les clients et ce, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016

Pour justifier et argumenter l'utilité de cette disposition, la proposition de ce projet de loi a été soumise à l'assemblée avec un exposé de motifs dont voici la teneur :

L'évolution de l'évasion fiscale a entraîné la réduction des recettes fiscales de l'Etat et notamment à cause des moyens limités de l'administration fiscale pour contrôler toutes les opérations des entreprises économiques. De ce fait et pour contrecarrer le phénomène de l'évasion fiscale tout en se basant sur le droit comparé (Belgique, Suède, Portugal), il a été proposé la mise en place de caisses enregistreuses qui permettent de cerner les revenus réels des contribuables (entreprises prestataires de services) avec toutes les garanties de sécurité tout en prévoyant des sanctions pénales.

Cet article de loi n'a à ce jour pas été appliqué et le décret d'application y afférent n'a pas été émis. Il serait nécessaire d'accélérer sa mise en œuvre.

Par ailleurs l'absence de décret d'application met les professionnels en porte à faux vis-à-vis de la loi qui prévoit à leur encontre des sanctions pénales en cas de non application. Pourtant ils sont dans l'incapacité d'appliquer la loi puisqu'ils ne connaissent pas les spécificités des caisses enregistreuses devant faire l'objet du décret manquant. Il faut émettre le décret qui permettra sa mise en œuvre immédiate et appliquer la loi.

## **II- Blocage des nouveaux dispositifs prévus par la loi de Finances pour l'année 2017**

### **1- Des commissions de Conciliation non fonctionnelles**

Il s'agit d'une disposition prévue par la loi de Finances pour l'année 2011 et qui a été supprimée par la loi de Finances complémentaire de l'année 2012 pour être ensuite reprise par la loi de Finances pour l'année 2017 dans son article 45 et restée depuis lettre morte même après la publication de l'Arrêté du ministre des finances fixant les modalités de fonctionnement de ces commissions qui ne s'est faite qu'en octobre 2017. Ce qui veut dire que ladite disposition était déjà prévue depuis 6 ans et que sa mise en application ne poserait aucun problème dans le cas pratique, or il n'en est rien.

Il s'agit de mettre en place des commissions qui se chargeront des dossiers fiscaux ayant fait l'objet d'une vérification fiscale avant l'établissement de l'arrêté de taxation d'office, dans le but de trouver un arrangement et éviter le recours au contentieux. C'est une étape de conciliation qui a remplacé la conciliation judiciaire.

Pour justifier et argumenter l'utilité de cette disposition, la proposition de ce projet de loi a été soumise à l'assemblée avec un exposé de motifs dont voici la teneur :

Le renforcement des procédures de conciliation entrainera l'amélioration de la relation entre les contribuables et l'administration fiscale et par la même le climat des affaires. Ceci permettra de renforcer inévitablement la confiance du contribuable en l'administration fiscale. La même disposition a été également proposée compte tenu des limites de la conciliation judiciaire, laquelle conciliation ne couvrait pas les contribuables qui ne se sont pas opposés aux arrêtés de taxation d'office sans compter le fait qu'elle intervenait après constatation des créances sur les registres des receveurs des Finances.

La suppression de cette conciliation judiciaire, malgré les limites qu'elle présentait, est préjudiciable pour les caisses de l'Etat. **Il faut noter qu'il n'y a plus de possibilité de recourir à la conciliation judiciaire et qu'en même temps les commissions de conciliation n'ont pas été mises en place.** Ce qui porte un préjudice au déroulement du travail de l'administration fiscale et surtout au Trésor, sans oublier le fait qu'il existe un vide juridique (absence des dites commissions et abrogation de la conciliation judiciaire). En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 soit 16 mois après (à la fin du mois d'avril 2018) aucun dossier n'a été traité par les commissions de conciliation ce qui laisse imaginer le nombre de dossiers traités par l'administration fiscale mais non clôturé et donc non recouvré. Une situation confortable pour le contribuable et représente un manque à gagner pour l'Etat tunisien.

Cette commission est en charge de faire un travail de vérification avant la taxation d'office et de trouver des solutions de réconciliation entre le contribuable et le service de contrôle fiscal. Aujourd'hui en l'absence de cette commission et avec la suppression de la conciliation judiciaire l'administration en charge de la vérification est bloquée pour avancer sur le contrôle des dossiers.

Il faut noter aussi que ces commissions même si elles existent sur le papier, n'ont jamais été formées et ne se sont jamais réunies. La commission de conciliation devrait être présidée par le médiateur fiscal (mandat de trois ans) mais depuis sa création par l'article de loi, elle n'a jamais siégé.

## **2- Lenteur dans le fonctionnement de la Brigade des investigations et de la lutte contre l'évasion : (la Police fiscale)**

Il s'agit d'une unité ayant pour rôle l'investigation et la lutte contre l'évasion fiscale. Il a été attribué aux agents de la brigade des investigations la mission de la recherche des infractions fiscales pénales et de la collecte de ses preuves sur tout le territoire tunisien.

Pour justifier et argumenter l'utilité de cette disposition, la proposition de ce projet de loi a été soumise à l'assemblée avec un exposé de motifs dont voici la teneur :

La mise en place d'une police fiscale a pour but de garantir une efficience/efficacité dans le cadre de la poursuite de l'évasion fiscale et des contrevenants. Chose qui permettra de lutter contre le marché parallèle et limiter l'évasion fiscale.

Il s'agit d'un article de la loi de Finances entré en application à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017 (Article 33) mais qui n'a été mis en œuvre que tardivement et partiellement. Le décret relatif au statut de ce corps n'a vu le jour que 10 mois après la promulgation de la loi de finance.

## **III- Mesures de la loi de finance 2018 : Quel impact souhaité?**

Pour chaque loi de finances, un ensemble des nouvelles mesures sont approuvées par le parlement au titre de la lutte contre l'évasion fiscale et la contrebande. Même si l'exposé des motifs met l'accent sur l'utilité des mesures proposées par le gouvernement, l'absence de l'évaluation des mesures déjà passées et la non mise en œuvre d'autres pourraient sembler problématiques aux termes de leur efficience. Il est à l'assemblée des représentants

du peuple de jouer son rôle de contrôle du gouvernement et de demander un état des lieux pour l'application de chaque mesure.

### **1- Maîtrise du suivi des avantages fiscaux en matière de taxe sur la valeur ajoutée**

L'article 30 de la loi prévoit la restitution de l'attestation délivrée par le service fiscal ainsi que les bons de commande visés le cas échéant dans un délai de 10 jours de la date de sa mise en demeure. Ladite attestation est délivrée aux personnes titulaires des avantages fiscaux par la suspension de la TVA à condition que leur activité corresponde à l'une des activités énumérées dans l'article 11 du code de la TVA.

L'article a prévu une amende pécuniaire de 10.000 dinars à 100.000 dinars pour toute personne ayant utilisé l'attestation de bénéfice de l'avantage fiscal prévu dans l'article 19 quater du code de la TVA ou les bons de commande visés, ce après sa mise en demeure par l'administration fiscale lui notifiant de la restitution.

Rappelons que la législation en vigueur prévoit l'obligation de présenter les bons de commande sous peine d'une amende pécuniaire de 2000 dinars pour les 5 bons de commande et de 5000 à partir de la sixième. Il résulte de l'article 30 de la loi de finances pour l'année 2018 une peine de plus pour la même infraction.

### **2- Subordination de la participation aux concessions, aux enchères publiques et aux projets de partenariat public privé au respect des obligations fiscales**

L'article 32 de la loi de finances modifie l'article 110 du code des droits et des procédures fiscales pour élargir son champ d'application aux concessions, aux enchères publiques et aux PPP et subordonner la participation à la condition du dépôt de la déclaration fiscale pour inciter les contribuables à remplir leur obligation de déclaration.

### **3- Clarification du régime fiscal en matière de droits d'enregistrement sur les conventions synallagmatiques à titre onéreux similaires aux marchés et aux concessions**

L'article 33 soumet les conventions avec les experts, les techniciens, les artistes et les sportifs au droit d'enregistrement fixé sur la base de la valeur mentionnée au contrat pour les contrats à durée déterminée et sur la base de la valeur mentionnée au contrat d'une période de 3 ans pour les contrats à durée indéterminée.

La présentation des contrats se fait auprès des centres régionaux de contrôle des impôts dans un délai des premiers 15 jours de chaque trimestre. La mesure pourra inclure plus de contribuable si les centres régionaux exerceront un contrôle fiscal plus efficace.

### **4- Rationalisation des avantages fiscaux au titre des donations d'immeubles et de fonds de commerce entre ascendants et descendants et entre époux**

L'article 34 prévoit l'application des avantages fiscaux une seule fois tous les cinq ans, au titre de chaque droit réel relatif à un même immeuble dans le but de rationaliser ces avantages vu que les donations d'immeubles sont soumises à un montant fixe de 20 dinars

pour chaque contrat et un montant fixe de 100 dinars au titre de droit d'enregistrement immobilier, au titre de droit de transfert de propriété ou au titre de droit de partage des immeubles.

#### **5- Aggravation de la peine d'emprisonnement prévue par l'article 388 du code de la douane de « six mois à 3 ans » à « de 3 ans à 5 ans »**

Une sanction prévue par l'article 35 est justifiée selon le gouvernement par l'insuffisance des peines prévues par le code de la douane en matière des infractions douanières organisées. Elle s'applique uniquement que sur les opérations de trafic avec usage des moyens de transport rapides et de pointes.

L'aggravation des peines peut sembler inefficace vu que le problème persiste dans les capacités de l'administration douanière et dans la complexité de la poursuite pénale qui pourrait rendre la lutte contre la contrebande lente et bloquée.

#### **6- Habilitation de l'administration fiscale à exercer l'action publique en matière des infractions fiscales pénales et clarification de la compétence d'attribution en cette matière**

L'exercice de l'action publique relative aux infractions fiscales est régi par l'article 74 du code des droits et des procédures fiscaux. L'article 36 de loi de finances pour l'année 2018 a permis la mise en mouvement de l'action publique par le ministre des finances, le directeur général d'impôt ou le chef de l'unité du contrôle national et des enquêtes fiscales, le directeur des grandes entreprises ou les chefs des centres régionaux du contrôle des impôts en leur permettant aussi d'exercer le recours en appel et le pourvoi en cassation contre les jugements de première instance.

D'après le gouvernement, l'objectif de cette nouvelle compétence est de permettre à ces autorités de mettre en mouvement les actions indépendamment de l'autorité ayant constaté l'infraction. Ceci pourrait accélérer la procédure pénale.

L'évaluation de cette disposition est possible. Le gouvernement doit présenter des chiffres des actions en cours pour appuyer l'efficacité d'une telle mesure.

### **IV- Mesures pour la digitalisation de l'administration fiscale**

Dans les lois de Finances précédentes plusieurs dispositions ont été votées pour améliorer le rendement et la transparence de l'administration fiscale. Dans ce contexte, on retrouve plusieurs mesures portant sur le projet de digitalisation de l'administration fiscale telles que la télé-déclaration, la facture électronique, le télépaiement, les liasses fiscales...etc.

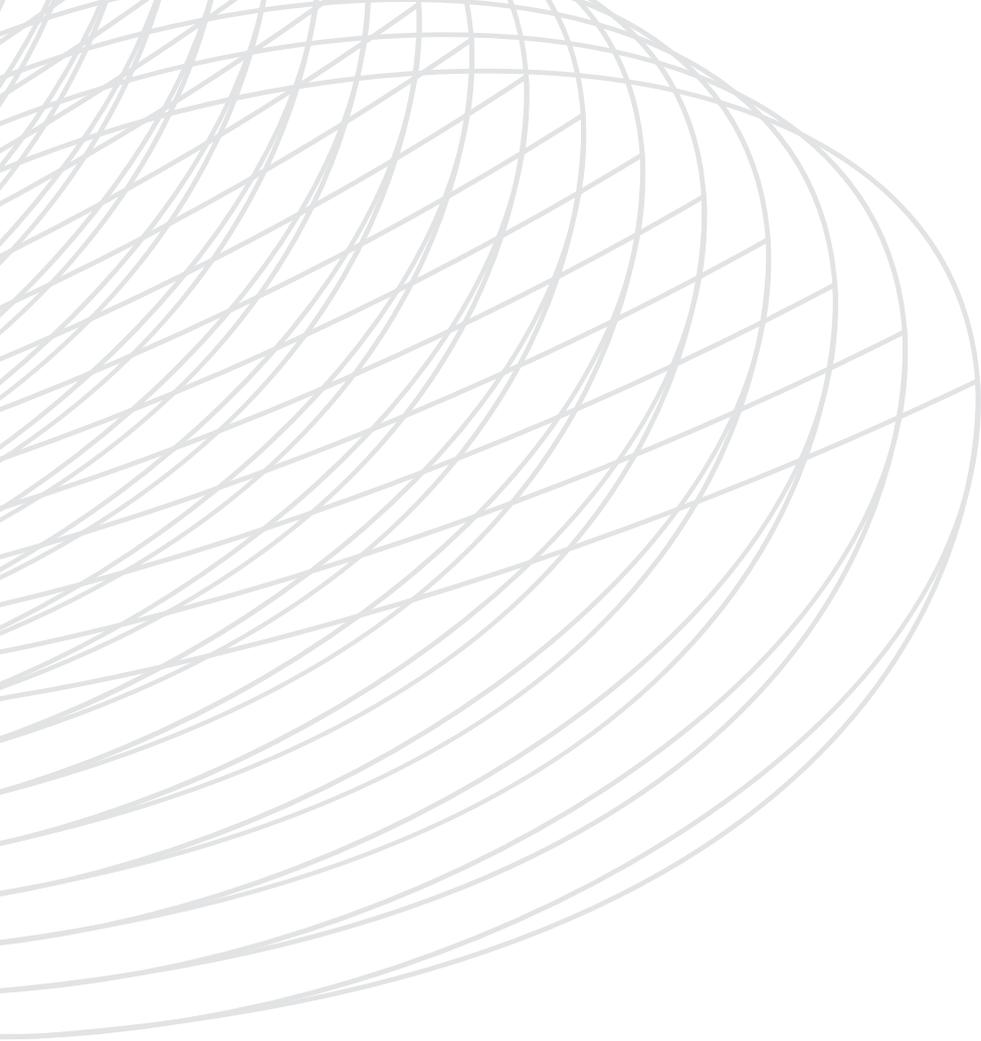
Toutes ces mesures sont soit bloquées soit connaissent énormément de lenteur dans leur mise en œuvre. Il serait donc opportun de faire l'évaluation de ces mesures quant à leur application et impact.

## Conclusion

Toutes les mesures susmentionnées ont pour but de lutter contre l'évasion fiscale. Ces mêmes lois ont été votées afin d'améliorer les recettes fiscales de l'Etat et pour œuvrer au renforcement de l'équité fiscale.

La non-mise en œuvre de ces dispositions représente des pertes considérables pour le Trésor et il est plus que nécessaire de rectifier le tir en appliquant ces mesures qui viendraient consolider la lutte contre l'évasion fiscale et qui permettrait également et d'une manière conjoncturelle d'allouer des recettes supplémentaires dans le cadre d'un déficit budgétaire important.

Enfin, pour garantir l'efficacité de ces mesures, il est impératif de mettre en place un système d'évaluation de l'exécution des dispositions précédentes. Dans ce cadre, l'assemblée des représentants du peuple doit jouer pleinement son rôle de contrôle en exigeant des évaluations des mesures antérieures avant d'adopter de nouvelles dispositions et ce à travers les questions écrites et les commission d'audition de l'administration et le secteur privé sur l'efficacité de ces mesures.



**Solidar**  
سوليدار تونس Tunisie

35 Rue Hédi Karray, Centre Urbain Nord, 1082, Tunis

TEL +216 36 36 88 87 E-MAIL [contact@solidar-tunisie.org](mailto:contact@solidar-tunisie.org)

 SolidarTUNISIE  @Solidartn

[www.solidar-tunisie.org](http://www.solidar-tunisie.org)