UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
--*-*-*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)
--*-*-*

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DES ADMINISTRATEURS DES IMPOTS

OPTION : Administration des Finances

FILIERE : Administration des Impôts

THEME

LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE DES RECEVEURS DES IMPOTS EN REPUBLIQUE DU BENIN

Présenté par :

Alain GAMO

Sous la Direction de :

Maître de Mémoire

Romain SOSSOU

Administrateur du Trésor

Année Académique 2005-2006

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT

VICE - PRESIDENT

MEMBRE

DECLARATION D'ENGAGEMENT

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A LEURS AUTEURS

Dédicace

Je dédie ce mémoire à ma sœur Clotilde GAMO

REMERCIEMENTS

Je remercie tous les membres de la famille GAMO pour leurs soutiens moral et financier.

Je tiens à exprimer ici toute ma reconnaissance aux personnes qui m'ont soutenu dans la réalisation de ce mémoire. Ce sont entre autres :

- Monsieur Romain SOSSOU ;
- Monsieur Clément DJOHOUN ;
- Monsieur Eustache Bruno BISSADET ;

Je témoigne par la même occasion toute ma gratitude aux autorités béninoises en général et aux responsables de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) en particulier pour avoir accepté mon inscription au sein de cet illustre établissement.

Je remercie tout le personnel enseignant de l'ENAM pour l'excellente qualité de l'enseignement que j'ai reçu.

Mes remerciements vont enfin à l'endroit de tout le personnel de la Direction Générale des Impôts et des Domaines du Bénin qui m'a encadré durant la période de mon stage.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CGI : Code Général des Impôts
CIME : Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
CIPE : Centre des Impôts des Petites Entreprises
DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines
DDI : Direction Départementale des Impôts
IGF : Inspection Générale des Finances
IGS : Inspection Générale des Services
RAI : Recette Auxiliaire des Impôts
RDI : Recette Divisionnaire des Impôts
RNI : Recette Nationale des Impôts
SA : Service d'Assiette
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

AVANT PROPOS

« Il est illusoire et très dangereux de croire que le sens de l'Etat, la notion de service public, la prédominance du respect du bien public prévalent pendant longtemps chez les hauts fonctionnaires qui ne disposent pas d'un minimum décent, qui se débattent dans d'énormes difficultés matérielles et financières et qui, de surcroît, observent autour d'eux des fonctionnaires souvent moins méritants se complaire et vivre impunément de la corruption qu'eux sont justement chargés de combattre ».

C'est par cette citation extraite de l'œuvre de Richard ADJAHO[1], intitulée : « La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960-1990), que nous voulons présenter le cadre de notre réflexion sur le contrôle des finances publiques au Bénin.

La gestion saine des finances publiques demeure de tout temps la préoccupation des Etats. Pour cela, la définition du cadre juridique du contrôle des opérations financières de l'Etat est fondamentale.

Certes, la République du Bénin ne manque pas de tels textes. Mais plusieurs préoccupations sont à considérer si l'on veut parler aujourd'hui du contrôle des finances publiques. On ne saurait ignorer en ce sens les objectifs de gestion transparente des finances publiques préconisés par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Ainsi donc, les préoccupations de l'heure appellent un examen de l'efficience du mécanisme de contrôle en vigueur afin de procéder à son adaptation.

[1] Richard ADJAHO, **La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960-1990).** Editions Flamboyant page 74-75.

RESUME

La gestion des deniers publics emporte le contrôle de la régularité des différentes opérations se rapportant à ces deniers. Le principe consacré est celui de la responsabilité. Le droit budgétaire distingue les principaux acteurs du budget de l'Etat selon qu'ils sont ordonnateurs ou comptables publics.

L'étude de la mise en œuvre de la responsabilité personnelle et pécuniaire des receveurs des impôts en République du Bénin est une occasion qui nous est donnée de réfléchir sur le cadre juridique du contrôle des opérations réalisées par les receveurs des impôts, d'autant plus que ceux-ci sont des comptables publics.

Depuis plus d'une décennie déjà, de nombreuses réformes sont en cours au niveau de la Direction Générale des Impôts et des Domaines. Suivant cette lancée, le contrôle des opérations de recouvrement des impôts est plus que jamais indispensable. D'où l'intérêt de notre étude sur la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts.

La règle de la responsabilité pécuniaire clairement énoncée en théorie apparaît difficile d'application. De nombreux obstacles entravent en effet la mise en œuvre de la procédure prévue pour sanctionner les manquements aux obligations des receveurs des impôts. Les textes qui régissent la gestion des deniers publics ont été pour la plupart adoptés il y a plusieurs décennies et n'ont pas fait l'objet d'actualisation. Il y a lieu de procéder à leur révision.

Certaines insuffisances de moyens de fonctionnement des organes en charge du contrôle des finances publiques peuvent affecter la mise en œuvre de cette procédure.

Le Gouvernement doit, à cet effet, renforcer la capacité opérationnelle de ces organes en vue d'assurer la régularité et l'efficacité du contrôle des opérations financières de l'Etat en général et le contrôle des opérations de recouvrement des créances fiscales en particulier.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

PREMIERE PARTIE

Approche descriptive du réseau des comptables publics et la procédure d'engagement de la responsabilité des receveurs des impôts

CHAPITRE I : Les receveurs des impôts et leurs obligations
Section I : Les receveurs des impôts dans le réseau des comptables publics

Section II : Les obligations des receveurs des impôts

CHAPITRE II : Le mécanisme de la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts

Section I : Les organes impliqués dans la procédure

Section II : Les procédures suivies et les assouplissements de la responsabilité des receveurs des impôts

DEUXIEME PARTIE

Contribution pour une mise en œuvre effective de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts

CHAPITRE I : Les entraves à la mise en œuvre effective de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts

Section I : Les difficultés liées aux textes et leurs mesures d'application
Section II : Les difficultés spécifiques aux organes de contrôle

CHAPITRE II : Essai de solution pour une mise en œuvre effective de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts au Bénin

Section I : Approches de solutions au problème de l'inéquation des textes
Section II : Conditions de mise en œuvre des solutions et recommandations

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

INTRODUCTION GENERALE

Les produits de l'impôt constituent l'une des catégories des recettes de l'Etat[1]. Pendant longtemps les phases du processus fiscal en République du Bénin étaient assurées par deux directions générales du Ministère en charge des Finances. Les opérations d'assiette, de liquidation, de contrôle et de contentieux étaient confiées à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) alors que le recouvrement desdits droits relevait de la compétence de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Mais depuis l'adoption de la Décision – loi n° 89-007/ANR/ CP du 13 Avril 1989 chargeant la Direction des Impôts du recouvrement des impôts, les opérations d'assiette, de liquidation, de contrôle, de contentieux et de recouvrement sont confiées à la Direction Générale des Impôts et des Domaines. Dès lors il est mis en place au sein de cette direction générale du Ministère en charge des Finances un réseau de comptables publics. Le statut de cette catégorie de comptables n'a rien de particulier à celui des autres comptables publics.

La présente étude est une occasion qui nous est donnée pour réfléchir sur le cadre juridique du contrôle des opérations réalisées par les receveurs des impôts au Bénin. La théorie qui a inspiré notre étude est celle de la responsabilité des comptables publics. Suivant cette théorie, les comptables publics sont pécuniairement responsables de déficits, d'omissions, de recettes non recouvrées, de dépenses payées en vertu d'un titre irrégulier. Ils sont tenus de rembourser de leurs deniers propres le montant objet de l'irrégularité constatée.

L'objectif essentiel de cette règle est d'éviter que les deniers publics ne soient dilapidés ou détournés de leur destination, annuellement fixée par la loi de finances.

---

[1] Aux termes de l'article 3 de la loi organique N° 86-021du 26 Septembre 1986 relative aux lois des finances, les ressources de l'Etat comprennent :

- les impôts et taxes ainsi que les produits des amendes ;
- les rémunérations des services vendus, redevances, fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus du domaine et les participations financières ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales et aux cas prévus par leurs statuts, des établissements publics et les produits divers ;
- les remboursements des prêts et avances ;
- toutes autres ressources exceptionnelles.

En France, de nombreux auteurs se sont penchés sur la question et la jurisprudence est abondante. Au Bénin, il existe de nombreux écrits sur la responsabilité des comptables publics. Nombreuses sont aussi les décisions de justice rendues en ce qui concerne la responsabilité des comptables publics de façon générale. Le présent mémoire aborde la question de la responsabilité pécuniaire des comptables de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

Le thème de l'étude est formulé comme suit : « La mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts en République du Bénin ».

La problématique est relative à l'adéquation des textes qui régissent le régime de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts au Bénin.

En effet, l'objectif général poursuivi est de contribuer à l'amélioration du cadre juridique du contrôle des opérations financières de l'Etat au Bénin. Spécifiquement, ce mémoire apporte une modeste contribution à l'amélioration de la gestion des recettes fiscales au Bénin.

Les questions essentielles qui guideront nos recherches sont les suivantes :

- Les textes qui régissent le régime de la responsabilité pécuniaire des comptables publics en général et ceux qui traitent de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts en particulier, après plusieurs décennies d'application, sont-ils encore en adéquation avec le contexte économique et social actuel ?

- Quelles sont les entraves à la procédure de la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts ?

La consultation des mémoires soutenus par les étudiants en fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, l'exploitation des textes législatifs et réglementaires et les entretiens avec les personnes ressources de la Direction Générale des Impôts et des Domaines constituent les principales sources d'information.

Le développement de la présente étude est bipartite. La première partie est consacrée à l'approche descriptive du réseau des comptables publics et à la procédure de la mise en œuvre de la responsabilité des receveurs des impôts. La seconde partie est réservée à l'examen des difficultés de la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts et aux approches de solutions.

PREMIERE PARTIE

APPROCHE *DESCRIPTIVE DU RESEAU DES COMPTABLES PUBLICS ET LA PROCEDURE D'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DES RECEVEURS DES IMPOTS*

Les receveurs des impôts appartiennent au réseau des comptables publics. Le régime de leur responsabilité est défini par les textes qui encadrent le statut des comptables publics.

CHAPITRE I : LES RECEVEURS DES IMPOTS ET LEURS OBLIGATIONS

Ce chapitre est consacré à la présentation du réseau des comptables publics d'une part et des obligations des receveurs des impôts d'autre part.

SECTION I : LES RECEVEURS DES IMPOTS DANS LE RESEAU DES COMPTABLES PUBLICS

Cette section est réservée à la présentation synoptique des catégories de comptables publics et des postes comptables de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

PARAGRAPHE A : LES CATEGORIES DE COMPTABLES PUBLICS

Aux termes de l'article premier de l'Ordonnance N°69.5/PR/MEF du 13 Février 1969 portant statut des comptables publics : « est comptable public tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom de l'Etat, d'une collectivité publique ou un établissement public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement des titres, soit au moyen des fonds ou valeurs dont il a la garde, soit par virements internes d'écritures soit par l'intermédiaire d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements ».

On distingue les comptables publics en deniers et valeurs[1] qui sont seuls habilités à assurer :

- la prise en charge et le recouvrement des rôles et des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre ou acte dont ils assurent la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir ;
- le visa, la prise en charge et le règlement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que la suite à donner aux oppositions et autres significations ;
- la garde et la conservation des fonds, valeurs, titres appartenant ou confiés à l'Etat ou aux organismes publics ;
- le maniement des fonds et les mouvements des comptes de disponibilités ;

1 Les comptables publics en deniers et valeurs sont principaux ou secondaires. Les comptables secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable ¨principal à qui ils rendent des comptes de clercs à maître.

- la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;
- la tenue de la comptabilité des postes comptables qu'ils dirigent.

Les contrôles que les comptables publics en deniers et valeurs sont tenus d'exercer sont les suivants :

- **En matière de recettes :**

- le contrôle de l'autorisation de percevoir les recettes ;
- le contrôle de la mise en recouvrement et de la liquidation des créances ainsi que de la régularité des réductions et des annulations des titres de recettes dans la limite des éléments dont ils disposent.

- **En matière de dépenses, le contrôle de :**

- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué et de l'assignation de la dépense ;
- l'exacte imputation des dépenses au chapitre ou articles qu'elles concernent et selon leur nature ou leur objet ;
- la disponibilité des crédits ;
- la validité des créances ;
- l'existence éventuelle d'oppositions, notamment, de saisies – arrêts ou de cession ;
- le caractère libératoire du règlement.

- **En matière de patrimoine** la conservation des droits, privilèges et hypothèques.

Les comptables publics en deniers et valeurs se repartissent en trois catégories[1].

1 Ces trois catégories de comptables publics sont définies par l'article 18 du Décret 2001-039 du 15 Février 2001 portant règlement générale sur la comptabilité publique.

1- Les comptables directs du Trésor

Sous l'autorité du Ministre chargé des Finances, les comptables directs du Trésor, principaux ou secondaires, exécutent toutes les opérations de recettes et de dépenses des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets des collectivités locales.

Ils exécutent, par ailleurs, toutes opérations de trésorerie et, d'une manière générale, toutes opérations financières dont l'Etat et les collectivités territoriales sont chargés, à l'exception de celles dont l'exécution est expressément confiée à d'autres comptables publics.

Les comptables principaux du Trésor centralisent les opérations faites pour le compte du Trésor[1] et des organismes publics, par les comptables secondaires[2].

2- Les comptables spéciaux du Trésor

Cette catégorie de comptables publics comprend :

- les comptables des administrations financières qui sont chargés du recouvrement d'impôts, de taxes, droits, redevances, produits et recettes diverses, ainsi que les pénalités fiscales et frais de poursuites et de justice y afférents dans les conditions fixées par le Code Général des Impôts, le Code des Douanes, les lois et règlements ;

- les régisseurs d'avances et de recettes qui peuvent être habilités, dans le cadre de la réglementation en vigueur, à exécuter des catégories particulières d'opérations de recettes et de dépenses. Les comptables spéciaux du Trésor sont tous soumis aux règles, obligations et responsabilités des comptables publics ou assimilés. Les receveurs des Impôts appartiennent donc à la catégorie des comptables spéciaux du Trésor.

---

[1] Le Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) est le comptable centralisateur de niveau 1.
Le Receveur Général des Finances qui est le comptable principal de l'Etat est comptable centralisateur de niveau 2.

[2] - Les receveurs des administrations financières, comptables spéciaux ont toujours la qualité de comptable secondaire. Tel est le cas du Receveur National des Impôts qui est comptable centralisateur de niveau 3.

3- Les agents comptables des établissements publics

Ils exécutent toutes opérations de recettes et de dépenses du budget de l'établissement auprès duquel ils sont accrédités, ainsi que toutes opérations de trésorerie. L'agent comptable, chef des services de comptabilité a qualité de comptable principal. Des comptables secondaires peuvent être désignés selon les modalités prévues par la réglementation générale et le texte particulier qui organise l'établissement.

PARAGRAPHE B: LE RESEAU COMPTABLE DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES

Le réseau comptable de la Direction Générale des Impôts et des Domaines est institué par la Décision- loi N°89 – 007 du 13 Avril 1989 portant réforme des procédures de recouvrement et création des recettes des impôts. L'article 1er de cette décision – loi dispose : « il est créé à compter du 1er janvier au niveau de chaque service d'assiette de la Direction des Impôts, une Recette des Impôts chargée du recouvrement de tous impôts, et taxes et tous produits comme en matière d'impôt. Les produits recouvrés doivent être reversés au service du Trésor de leur ressort territorial ». A l'heure actuelle, la Direction Générale des Impôts et des Domaines dispose d'un réseau comptable composé de deux (2) ordres de recettes des impôts.

1- Les recettes à compétence nationale

Il existe deux (2) catégories.

a- La Recette Principale des Impôts de la Direction des Grandes Entreprises

Elle est chargée du recouvrement des Impôts dus par les grandes entreprises[1].

[1] Fiscalement est qualifié de grande entreprise tout contribuable appartenant à la catégorie des entreprises dont le chiffre d'affaire est supérieur à 80 000 000 F pour les opérations d'achats et de ventes et supérieur à 25 000 000 F pour les prestations de service.

La Recette Principale des Impôts est dirigée par un comptable public assisté d'un fondé de pouvoir. Elle est composée du :

- Service de recouvrement ;
- Service de caisse ;
- Service de comptabilité.

Le Service de recouvrement est chargé de la conduite de l'action en recouvrement. Le Service de Caisse est chargé de l'encaissement des recettes.

Le Service de comptabilité a pour attributions :

- la vérification de la caisse de la recette ;
- l'élaboration des bordereaux mensuels de développement ;
- la production des livres – journaux et des pièces justificatives de comptabilité.

b- La Recette des Domaines

Elle est chargée des droits d'enregistrement, des droits de timbres, de conservation foncière, des produits des domaines et taxes annexes ;

- de l'encaissement des provisions foncières et de l'enregistrement et des travaux liés à la gestion du domaine privé de l'Etat ;
- du paiement de certaines dépenses publiques ;
- de la tenue des timbres fiscaux.

2- Les recettes à compétence territoriale

Il s'agit des Recettes Divisionnaires des Impôts (RDI) et des Recettes Auxiliaires des Impôts (RAI).

a- Les Recettes Divisionnaires des Impôts

La Recette Divisionnaire des Impôts assure le recouvrement des Impôts au niveau des départements et communes. Elle comprend trois divisions que sont :

- la Caisse ;
- le Recouvrement ;
- la Comptabilité.

La Recette Divisionnaire des Impôts peut avoir sous sa tutelle une ou plusieurs Recette (s) Auxiliaire (s) des Impôts (RAI). Elle est dirigée par un Receveur Divisionnaire des Impôts. Les Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) et les Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) sont des Recettes Divisionnaires des Impôts[1].

b- La Recette Auxiliaire des Impôts

Elle a les mêmes attributions que la Recette Divisionnaire des Impôts. Toutefois, au plan administratif, le Receveur Auxiliaire des Impôts est placé sous l'autorité du Receveur Divisionnaire des Impôts à qui il rend compte périodiquement de ses activités.

Notons que les receveurs des impôts sont astreints à l'obligation de recouvrer les impôts dont ils ont pris en charge les rôles. Ils doivent en outre procéder au reversement desdits droits recouvrés.

[1] Au niveau de Cotonou, il existe deux CIMES et trois CIPES que sont le CIME - Littoral et le CIME – Atlantique. Le CIPE I (St Michel), CIPE II (Akpakpa) et CIPE III (champ de Foire).

Avec l'entrée en vigueur de l'Arrêté N° 339/MFE/DC/SGF/DGID du 05 Avril 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de Direction Générale des Impôts et des Domaines, d'autres centres des impôts sont créés. Ce sont :

- le Centre des Impôts du Port et des Autres Frontières (CIPAF) ;
- le Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (CIDAM).

SECTION II - LES OPERATIONS DE RECOUVREMENT ET DE DEGAGEMENT

Le Receveur des Impôts qui recouvre les créances fiscales doit aussi les reverser dans les caisses du Trésor public.

PARAGRAPHE A : LES OPERATIONS DE RECOUVREMENT

Les rôles revêtus de la formule d'homologation sont transmis au receveur des impôts pour prise en charge et mise en recouvrement.

1- La Prise en charge des rôles

La Prise en charge est une opération qui consiste à inscrire sur les registres de prise en charge, la nature, la date de mise en recouvrement, la date d'exigibilité et majoration, le nombre des avis ainsi que les sommes à recouvrer. La prise en charge doit être constatée par un procès-verbal de prise en charge.

Les registres et les différents documents fiscaux devant faire l'objet de prise en charge par le Receveur des Impôts sont :

- Le registre de prise en charge destiné à recevoir les informations suivantes :
- le numéro du rôle ;
- la nature des impôts ;
- le nombre des articles ;
- le nombre des contribuables ;
- le nombre d'avis ;
- le nombre des cahiers ou des états de contrainte ;
- le montant des pénalités émises sur le rôle ;
- le total des rôles ;
- le montant des acomptes payés ;
- le montant de reste à payer.

Figurent également sur le registre de prise en charge :

- la date de mise en recouvrement ;
- la date d'exigibilité ;
- la date de l'application de la majoration.

A propos des rôles de recouvrement, il est important de rappeler que ceux-ci sont des titres exécutoires en vertu desquels les comptables publics effectuent le recouvrement des Impôts.

La prise en charge des rôles de recouvrement est faite après leur homologation[1]. Les rôles sont destinés à recevoir des informations suivantes :

- le numéro du contribuable ;
- les noms, prénoms avec l'adresse de contact ;
- le numéro d'article ;
- le type d'impôt ;
- l'identification de la matière imposable ;
- le montant de l'impôt ;
- les paiements effectués
- le (s) numéro (s) de (s) quittance (s);
- la (les) date (s) de paiements ;
- la majoration ;
- le reste dû.

A la fin du rôle, il est mentionné le nombre de cotes contenues dans le rôle suivi du montant total à recouvrer. Sur les avis d'imposition établis par le service d'assiette, doivent figurer les mentions ci-après :

- l'année d'imposition ;
- les articles (numéros) à acquitter ainsi que leurs natures ;
- le taux appliqué à ces bases ;
- les montants dus par article ;
- Les paiements par anticipations et acomptes ;

[1] Au niveau de la DGE c'est le chef de Service d'Assiette qui homologue le rôle ou signe l'avis d'imposition. Il en est de même dans les CIME.

- la recette des impôts assignataire[1] du rôle et qui gère les comptes du contribuable ;
- le numéro du contribuable avec sa localisation ;
- l'identification du contribuable (nom et prénom).

Par bordereau, le Directeur Départemental des Impôts ou le chef du Service d'Assiette à compétence nationale transmet aux receveurs :

- les rôles de recouvrement homologués avec les récapitulatifs des montants à recouvrer ;
- les avis d'imposition ;
- le procès-verbal établi pour chaque recette des impôts récapitulant le nombre d'avis d'imposition à distribuer par Quartier Ilot Parcelle (QIP) et par Boîte Postale (BP) en ce qui concerne les CIPE.

A la réception des documents fiscaux, le receveur des impôts établit un procès-verbal de réception. Il procède ensuite à une vérification visant à établir la cohérence des documents transmis, notamment le nombre des avis d'imposition, les montants à recouvrer par rôle et le montant total même si cette vérification ne devait poser en principe aucun problème. Le receveur des impôts doit s'assurer de la conformité des avis d'imposition et des états de contrainte d'une part, la conformité des rôles de recouvrement et des états des sommes à recouvrer d'autre part. La prise en charge des rôles ou avis d'imposition emporte des effets[2]. Pour le receveur des impôts, la prise en charge est une opération juridique et comptable qui l'oblige à recouvrer toutes les impositions inscrites sur les titres exécutoires dont il est assignataire sous peine de rembourser sur ses fonds propres. Les diligences du comptable s'entendent des actes que le receveur est appelé à poser après avoir notifié les titres exécutoires au contribuable [2]. Elles consistent à :

- engager la relance ou sommation sans frais ;
- notifier le commandement ;
- notifier l'avis à tiers détenteur ;
- procéder à la fermeture provisoire et à publier dans la presse la liste des contribuables ayant fait l'objet de notification de commandement ;

[1] Le comptable assignataire est le comptable détenteur des rôles ou avis d'imposition qu'il a pris en charge et mis en recouvrement. Dans le cas de paiement déplacé le comptable assignataire s'adresse au comptable mandataire.

[2]Les diligences du comptable sont destinées à épargner le receveur de l'obligation de rembourser sur ses fonds propres.

- procéder à la saisie – conservatoire ;
- procéder à la saisie – appréhension ;
- procéder à la saisie – attribution ;
- procéder à la saisie – vente ;
- engager la contrainte par corps ;
- engager la procédure d'admission en non-valeur.

2- La mise en recouvrement et ses effets

La mise en recouvrement est une opération qui marque la fin des opérations matérielles de contrôle de l'exactitude de toutes les mentions portées sur les avis d'imposition. Dans la pratique et pour ne pas pénaliser les contribuables, la date de mise en recouvrement coïncide avec la date de notification effective de l'avis au contribuable. Cette date est apposée non seulement sur les avis d'imposition, mais sur la première couverture car c'est le point de départ des autres dates à savoir :

- la date d'exigibilité ;
- la date d'application de la majoration ;
- la date de prescription.

L'exigibilité de l'imposition est le droit que le comptable public peut faire valoir auprès du redevable pour obtenir le recouvrement de l'impôt. Mais il faut distinguer deux cas. Pour les impôts à paiement spontané, les dates de paiement sont fixées par le Code Général des Impôts. Les paiements effectués après ces dates donnent lieu à l'application d'une pénalité de retard. Quant aux impôts payables après émission préalable d'un avis d'imposition. On distingue les cas d'exigibilité à terme et de l'exigibilité immédiate[1].

En définitive, la date d'exigibilité, compte tenu de son importance, doit être apposée sur l'avis d'imposition et la première couverture des avis reliés. En effet, dès le jour suivant la date d'exigibilité, une majoration de 10% pour paiement tardif est appliquée automatiquement sur les sommes acquittées. Conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 1116 du CGI, le défaut, l'insuffisance dans le paiement ou reversement tardif de l'un des impôts, droits et taxes établis ou

[1] L'article 1113 alinéa 1 du Code Général des Impôts traite de l'exigibilité à terme. L'alinéa 2 du même article traite de l'exigibilité immédiate.

recouvrés spontanément, donnent lieu au versement d'un intérêt de retard de 1% par mois, indépendant de toutes autres sanctions. Cet intérêt court à compter du 1er jour du mois suivant celui de l'exigibilité de l'impôt. Tout mois commencé est dû.

3- Les obligations liées au paiement

Le receveur des impôts est tenu au moment de paiement des impôts de se conformer à trois obligations.

a- La délivrance de quittance

Suivant l'article 1131 du CGI, tout versement de sommes d'argent au titre du paiement d'un impôt donne obligatoirement lieu à la délivrance de quittance extraite du journal à souche réglementaire[1]. La non délivrance de quittance conformément au montant encaissé s'apparente à un détournement de deniers publics. En cas de perte de sa quittance, le contribuable peut, sur sa demande, se faire délivrer gratuitement une quittance appelée quittance par duplicata. Toute quittance délivrée doit être signée par le comptable public ou son mandataire.

b- L'émargement

C'est une obligation qui s'impose uniquement au comptable assignataire. Il consiste à inscrire sur le rôle : la date du paiement, le numéro de la quittance, la somme versée par le contribuable et ceci au niveau de l'article concerné.

c- La tenue des fiches de compte contribuables

La transcription des montants des articles de chaque imposition sur les fiches de comptes s'effectue au vu des rôles. A chaque paiement, les émargements sont faits exactement comme dans le cas des rôles.

---

[1] On distingue à cet effet deux types de quittancier :

* le quittancier P_1A destiné aux paiements sur place au niveau de la recette des impôts

* le quittancier PIRA est réservé aux paiements en dehors de la recette des impôts.

PARAGRAPHE B : LES OPERATIONS DE DEPENSES ET L'ARRETE DES COMPTES

1- Les opérations de dépenses

On entend par opération de dépenses au niveau des postes comptables des impôts les dégagements de caisse, c'est-à-dire les reversements de fonds au Trésor ainsi que les reversements de chèques soit à la BCEAO ou au Trésor. Il arrive que les receveurs des impôts payent certaines dépenses ; tel est le cas du receveur des Domaines en ce qui concerne le salaire du conservateur et les honoraires des géomètres.

a- Les opérations communes à tous les receveurs des impôts

Il s'agit :

- des mouvements de chèques vers le Trésor ou la BCEAO ;
- de transfert de fonds vers le comptable billeteur de la DGID ;
- du prélèvement des frais de poursuite et d'autres ristournes retenues à la source ;
- de paiement des remises sur ventes de timbres fiscaux ;
- de consignation des fonds entre les mains du DGTCP.

b- Les opérations spécifiques au receveur des Domaines

Quelques opérations sont spécifiques au receveur des domaines :

- le paiement du salaire du conservateur ;
- le paiement des remises ;
- le paiement des honoraires aux géomètres ;
- le paiement des frais de publication au journal officiel.
- le paiement des frais de greffe et les reliquats sur provision d'enregistrement d'immatriculation.

2 – L'arrêté des comptes

Les receveurs des impôts, adressent périodiquement, soit au comptable qui centralise leur comptabilité[1], soit à la Direction du Trésor les éléments de comptabilité prévus par les textes financiers.

Pour une meilleure compréhension de la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts, la présentation du mécanisme est fondamentale.

[1] Il convient de rappeler que le Receveur National des Impôts est le comptable centralisateur de tout le réseau comptable de la DGID.

CHAPITRE II : *LE MECANISME DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE DES RECEVEURS DES IMPOTS*

Plusieurs organes interviennent dans la mise en œuvre de la responsabilité des receveurs des impôts. Cette multiplicité des organes commande la procédure à suivre.

SECTION I : LES ORGANES IMPLIQUES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITE DES RECEVEURS DES IMPOTS

Les organes qui interviennent dans la mise en œuvre de la responsabilité des receveurs des impôts sont soit d'ordre administratif soit d'ordre juridictionnel.

PARAGRAPHE A : LES ORGANES ADMINISTRATIFS[1]

La Recette Nationale des Impôts (RNI) et l'Inspection Générale des Services (l'IGS) sont des organes internes à la DGID alors que l'Inspection Générale des Finances (l'IGF) est un organe de contrôle externe.

1- La Recette Nationale des Impôts et l'Inspection Générale des Services.

a- La Recette Nationale des Impôts

Dirigée par un comptable public qui est comptable supérieur de l'Administration des Impôts, la RNI est chargée de :

- l'élaboration des propositions de prévisions de recettes fiscales en liaison avec la Direction de l'Information et des Etudes (DIE) ;
- la diffusion des instructions comptables ;

la Recette Nationale des Impôts comprend trois services :

- le Service de la Comptabilité Générale ;
- le Service des Etudes et Statistiques de Recouvrement ;
- le Service du Contrôle de la Réglementation Comptable.

- **Le Service de la Comptabilité Générale a pour attributions :**

- le Contrôle et l'apurement des comptabilités décadaires ;
- l'examen des pièces justificatives ;
- la centralisation des écritures comptables et la tenue des livres – journaux du Receveur National des Impôts ;

[1] Les organes administratifs se distinguent selon qu'ils sont internes ou externes à l'administration fiscale.

- l'élaboration de la note d'accord entre le Receveur National des Impôts et le Receveur Général des Finances pour la production du compte de gestion de la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;
- l'élaboration des comptes administratifs et de gestion ainsi que de leur justification devant la Chambre des Comptes de la Cour Suprême en liaison avec la DIE ;
- la conservation des archives de tout le réseau comptable de la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;

- **Le Service des Etudes et Statistiques de Recouvrement est chargé de :**

- la centralisation des statistiques de recouvrement ;
- du suivi de gestion des acomptes forfaitaires et autres prélèvements effectués pour le compte de la DGID[1] ;
- l'animation et le contrôle du réseau comptable de la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;
- l'apurement de la comptabilité des postes Comptables ;
- la gestion et le contrôle de l'ensemble des imprimés–valeurs (quittances, imprimés techniques, livres comptables etc.)
- la centralisation des bordereaux de développement des recettes des postes comptables ;
- l'élaboration des bordereaux de développement des recettes budgétaires de la Direction Générale ainsi que des états des sommes versées au Trésor ;
- la centralisation des opérations comptables et des statistiques des recouvrements et des dégrèvements, modérations et remises en matière d'impôts d'Etat et d'impôts locaux ;
- le suivi des recouvrements effectués par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique pour le compte de la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;

[1] - Les prélèvements effectués par les autres directions générales du Ministère des Finances et de l'Economie pour le compte de la DGID sont des recettes d'ordre

- la mise en œuvre de la procédure d'admission en non-valeur des cotes irrécouvrables ;
- la préparation et la confection des comptes administratifs et de gestion et de leur mise en état d'examen par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ;
- toutes autres études techniques confiées par la Direction Générale.
- l'élaboration des prévisions de recettes fiscales gérées par la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ;
- la répartition des objectifs de recouvrement entre les directions ;
- le suivi de l'exécution du budget général de l'Etat et des budgets des communes en matière de recettes fiscales intérieures ;
- la centralisation des bordereaux de développement des recettes budgétaires et des états de sommes versées au Trésor.
- l'élaboration des rapports trimestriels et annuels de l'exécution du Budget Général de l'Etat et des collectivités locales ;
- de l'étude des statiques de recouvrement en liaison avec la Direction de l'Information et des Etudes, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, la Direction Générale du Budget, la Direction Générale de l'Economie et le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la lutte contre la Pauvreté.

- **Le Service du Contrôle de la réglementation Comptable est chargé :**

- du contrôle de l'ensemble du réseau comptable de la Direction Générale des Impôts et des Domaines en liaison avec l'Inspection Générale des Services[1];
- du suivi de l'application de la réglementation comptable et des procédures de recouvrement[2] ;
- la diffusion des instructions relatives à l'organisation et aux règles comptables ;

[1] Les contrôles de la RNI ne sont pas répressifs. Ils sont plutôt pédagogiques en ce sens qu'après la découverte d'une irrégularité dans la tenue de sa comptabilité, le RNI enjoint le receveur des impôts à revoir sa compatibilité, quitte à se conformer à la comptabilité en vigueur.

[2] Suivant le cas, les rapports de l'Inspection Générale des Services sont communiqués pour observations au responsable du service vérifié avant d'être adressé au Directeur Général des Impôts et des Domaines. Ces rapports sont assortis de propositions de correction, voire de sanctions.

- de la gestion et du contrôle de l'ensemble des imprimés- valeurs ;
- du suivi du traitement et de l'apurement des restes à recouvrer ;
- du suivi de la compensation des arriérés d'impôts et des crédits d'impôts ;

b- L'Inspection Générale des Services

L'Inspection Générale des Services a pour attributions le contrôle, la vérification et la surveillance des structures de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, en vue :

- de s'assurer du fonctionnement régulier des services ;
- d'évaluer l'application correcte et continue des textes légaux et réglementaires ;
- d'analyser les éléments caractéristiques de l'activité des différents services à savoir :
    - les résultats des contrôles sur pièces ;
    - les résultats des contrôles sur place ;
    - l'action en recouvrement et les poursuites ;
    - l'évolution des effectifs ;
    - l'évolution des moyens ;
    - lutter contre les infractions à la réglementation.

Elle peut procéder à des études, enquêtes, audits et à toutes autres missions commandées par la direction générale. Elle peut appuyer également des vérifications dans les régies, offices et structures gérant des fonds publics. Les interventions de l'IGS se font, soit sur la base d'un programme annuel établi à l'avance, soit sur instruction du Directeur Général des Impôts et des Domaines.

2- L'Inspection Générale des Finances

L'Inspection Générale des Finances est l'instrument de contrôle du Ministre en charge des Finances. Elle est une direction essentiellement mobile qui effectue des tournées. Ce sont donc les inspecteurs des finances qui se déplacent sur place dans les lieux où les agents soumis à leurs contrôles exercent leurs fonctions. L'un des

objectifs de ce contrôle est évidemment de déceler les irrégularités, les détournements de fonds. C'est sur place que le vérificateur dispose de tous les éléments nécessaires pour fonder ses convictions. Les inspecteurs en mission de contrôle et de vérification doivent toujours être munis de leur commission afin de pouvoir témoigner leur qualité. Les agents préposés et comptables soumis aux vérifications de l'IGF sont tenus, à la réquisition de l'inspecteur, d'ouvrir leur caisse et leur portefeuille, de présenter les deniers, valeurs et matières de toutes natures dont ils sont dépositaires ainsi que les pièces justificatives et tous les autres documents de nature à donner une connaissance complète du service. L'inspecteur appose en même temps un visa sur les registres et documents comptables qui doivent être arrêtés. Il procède également à un arrêté des fonds et valeurs contenus dans la caisse et les écritures des documents comptables. Outre ce contrôle sur place, les inspecteurs effectuent des contrôles sur pièces.

Les contrôles de l'IGF reposent toujours sur les pièces en ce sens que l'inspecteur fonde ses conclusions sur l'examen attentif et rigoureux des différents écrits des dossiers qui lui sont soumis ou dont il est saisi. L'intérêt du contrôle sur pièces est qu'il permet d'éviter les appréciations subjectives et superficielles qui presque toujours sont sans rapport avec les fautes administratives ou financières que l'agent vérifié a pu commettre. Le troisième principe traditionnel de l'inspection est celui du rapport contradictoire. Toutes les vérifications ou enquêtes de l'Inspection Générale donnent lieu à un rapport qui doit recevoir la réponse de l'administration ou de l'organisme vérifié. La voie contradictoire permet aux agents inspectés de prendre effectivement part aux opérations de contrôle notamment par des explications fournies aussi bien verbalement que par écrit aux inspecteurs. La voie contradictoire veut que l'agent vérifié soit mis au courant des charges qui pèsent sur lui et soit en situation de se justifier, permettant ainsi à l'inspecteur des finances d'écarter les charges pour lesquelles l'agent vérifié a apporté les réponses satisfaisantes.

La présentation habituelle du rapport de l'IGF comporte toujours trois volets dont le premier réservé à l'inspecteur, le second à l'agent vérifié, le troisième de nouveau à l'inspecteur pour ses observations finales.

PARAGRAPHE B : LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME

La Chambre des Comptes est un organe de contrôle qui n'est pas comme les autres. En effet, de tous les organes de contrôle des finances publiques, elle est seule à prononcer des décisions juridictionnelles[1]. L'organisation de la Chambre des Comptes a connu de nombreuses modifications dans le temps. Son organisation actuelle repose sur l'Ordonnance n° 28/PR du 21 Avril 1966 portant organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême légèrement modifiée par certaines dispositions de la loi n° 90-012 du 11 Décembre 1990.

Aux termes de l'article 36 de l'Ordonnance n° 21 / PR du 26 Avril 1966, la Chambre des Comptes exerce :

- un pouvoir juridictionnel sur les comptabilités de deniers publics et les comptabilités de deniers privés soumis au maniement d'un comptable public ;
- un pouvoir de contrôle administratif sur les collectivités publiques, les établissements publics, les sociétés d'Etat, les sociétés d'économie mixte, les organismes de sécurité sociale et les organismes subventionnés par une collectivité publique ou un établissement public ;
- un pouvoir de délivrance de la déclaration de conformité des comptes du comptable principal et de l'ordonnateur en ce qui concerne l'Etat ainsi que tous autres certificats de concordance pour les autres comptabilités. Elle est en outre chargée de toutes enquêtes et études se rapportant à l'utilisation des crédits, à l'emploi des deniers publics.

Mais avec l'avènement du Renouveau Démocratique, d'autres attributions se sont greffées aux attributions traditionnelles de la Chambre des Comptes. Il s'agit de la vérification des comptes de compagne des candidats ou des partis politiques

[1] L'institution d'une juridiction des comptes au Bénin date de 1959. Créée par la première constitution du Dahomey et régie à l'époque par la loi 59-7 du 13 Mars 1959 fixant l'organisation, les compétences et les règles de fonctionnement du Tribunal d'Etat, la section des comptes était chargée du jugement des comptes de la République, des collectivités et des établissements publics.

d'une part, de la réception de la déclaration de biens et patrimoine du Président de la République et des membres du gouvernement d'autre part[1].

La Chambre des Comptes est saisie par le dépôt au greffe des comptes de gestion qui y sont enregistrés, afin de certifier la date exacte de production desdits comptes. Le compte ainsi présenté doit retracer la situation du comptable[2] au début de sa gestion, la description de toutes les opérations effectuées par lui, de même que la situation de contrôle qui en découle. Mais il est important de souligner que la présentation des comptes n'opère véritablement saisine de la juridiction financière que lorsqu'ils sont en état d'examen. Pour que le compte présenté soit en état d'examen, il doit remplir certaines conditions. Il doit être notamment affirmé sincère, véritable et signé du ou des comptables ayant pris part aux opérations financières ou à défaut et selon le cas, de leurs héritiers ou commis d'office. Au-delà de ces critères, il doit être visé par le supérieur hiérarchique du ou des comptables en question.

Le compte doit être également accompagné de certaines pièces indispensables à savoir :

- les pièces attestant la qualité du stagiaire : pièce d'entrée en fonction du comptable ; procuration ; commission d'office etc. Ceci pour empêcher que le comptable ne nie être l'auteur des opérations rapportées ;
- les pièces devant permettre la vérification de la régularité d'ensemble de la gestion à savoir :
  - l'Autorisation budgétaire ;
  - les pièces constatant la situation de la caisse et de portefeuille au début et à la fin de la gestion financière.

Le compte ainsi que les pièces l'accompagnant sont confiés à un conseiller-rapporteur qui procède à l'instruction.

---

[1] La compétence de la Cour des Comptes est définie pour le premier cas par l'article 84 et suivants de la Loi 98 – 034 du 15 Janvier 1999 portant règles pour les élections en République du Bénin. Dans le second cas, la compétence de la Chambre des Comptes est fixée par article 52 de la Loi 90-23 du 11 Décembre 1990 Portant constitution de la République du Bénin.

[2] Il est nécessaire de distinguer parmi les comptables publics, ceux qui manient les deniers publics dans l'exercice régulier de leurs fonctions, les comptables patents et ceux qui le font de façon irrégulière, les comptables de fait.

Sur ce prend fin la section consacrée à l'examen des organes impliqués dans la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts. Celle qui suivra est réservée à l'étude des procédures de prononcé du débet et les assouplissements à la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts.

SECTION II : *LES PROCEDURES DE DEBET ET LES ASSOUPLISSEMENTS DE LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE DES RECEVEURS DES IMPOTS*

La procédure de mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire[1] des receveurs des impôts varie suivant que l'autorité devant prononcer la sanction, est le Ministre des Finances ou la Chambre des Comptes de la Cour Suprême[2].

PARAGRAPHE A : LES PROCEDURES SUIVIES

La procédure à suivre pour engager la responsabilité pécuniaire des comptables publics est successivement amiable et forcée.

1- Le débet administratif

Les rapports des organes de contrôle administratif présentés ci-avant (section I) mettant en cause les comptes des receveurs des Impôts sont communiqués au Ministre des Finances. Dans un premier temps, les comptables sont mis en demeure de verser de leurs deniers personnels une dépense égale au déficit constaté, à la recette omise , à la recette irrégulièrement payée, à l'indemnité mise par leur faute à la charge de la collectivité publique. Dans la procédure administrative, cette mise en demeure résulte de l'émission d'un ordre de versement. Dans un deuxième temps, les comptables qui n'ont pas satisfait aux ordres de versement, sont constitués en débet. Le débet est prononcé par le Ministre des Finances. La décision fixe le montant du débet. Tout comptable qui refuse d'ajuster ses écritures lorsque l'existence d'un débet a été constatée, commet un acte d'insubordination et peut être suspendu de ses fonctions. Aux termes de l'article 20 de l'Ordonnance n° 69-48 / PR / MEF du 13 Février 1969 précitée, un comptable constitué en débet qui n'exécute

---

[1] Aux termes des dispositions des articles 2227 et 2262 du Code Civil, la responsabilité pécuniaire des comptables publics se prescrit par 30 ans.

[2] L'article 14 de l'Ordonnance n° 69-5 PB/MFE du 13 Février 1969 portant statut des comptables publics dispose : «tout fait de nature à engager la responsabilité pécuniaire se traduit par un débet comptable. La mise en débet est prononcée, soit par arrêté du Ministre des Finances soit par l'autorité chargée du jugement des comptes de gestion ». L'article 15 de la même ordonnance précise que la transmission de la décision de débet à l'autorité judiciaire est obligatoire et vaut constitution de la partie civile au nom de l'Etat ou de la personne morale publique en cause contre le comptable ou agent fautif en raison des faits qui lui sont reprochés.

pas ses obligations pécuniaires est défaillant. La défaillance est constatée par le Ministre des Finances. Le comptable dont la défaillance a été prononcée est immédiatement révoqué et perd ses droits à pension.

Comme les arrêts de juge des comptes, les arrêtés de débet pris par le Ministre des Finances ont force exécutoire. Ils produisent le même effet et obtiennent la même exécution que les décisions juridictionnelles[1].

2- La procédure devant la Chambre des Comptes

La Procédure devant la Chambre des Comptes est inquisitoire, contradictoire, secrète, écrite et ne nécessite pas le ministère d'un avocat [2].

A l'audience, le conseiller rapporteur soutient son rapport et conclut sur chaque observation à une proposition de décision. La Chambre statue alors successivement sur chacune de ses observations et l'arrêt rendu est provisoire. Si la Chambre constate des irrégularités mettant en cause la responsabilité du comptable, elle enjoint à ce dernier d'apporter la preuve de leur rectification ou de produire des justifications complémentaires et fixe en même temps le reliquat en fin de gestion.

Le comptable dispose alors d'un délai de deux mois pour répondre aux injonctions de l'arrêt provisoire en produisant des justifications reconnues valables.

La Chambre des Comptes annule alors les charges qu'elle avait prononcées par un arrêt définitif. L'arrêt définitif peut être de trois ordres :

- soit le comptable reprend le reliquat fixé en satisfaisant aux injonctions prononcées par l'arrêt provisoire et la Chambre lui donne décharge ou quitus ;
- soit le comptable ne satisfait pas aux injonctions prononcées par l'arrêt provisoire ou ne prouve pas qu'il n'avait pas à y satisfaire. La Chambre le

[1] Les arrêtés de débet ne peuvent être l'objet de recours devant les tribunaux judiciaires.

[2] Les caractères de la procédure devant la Chambre des Comptes ne feront pas l'objet de développement dans ce mémoire.

met, alors en débet à concurrence du montant des manquants et opérations omises ou irrégulières qui étaient l'objet même des injonctions et en informe le Ministre des Finances et le Ministre de la Justice.

Le comptable, exceptionnellement peut être mis en avance. Dans ce cas, il est appelé à restituer le surplus des fonds aux ayants droit. Il convient de noter que les arrêts de la Chambre ont autorité de chose jugée entre le comptable et l'organisme public concerné qu'à partir du jour de leur notification.

Si pour une raison ou pour une autre la notification n'a pu atteindre son destinataire, celle-ci est laissée à la diligence du Maire ou du chef de circonscription administrative du dernier domicile connu ou déclaré du comptable. Par ailleurs, la notification des arrêts aux personnes déclarées comptables de fait suit la même procédure que dans le cas du comptable patent sauf que le Ministre en charge des Finances n'y intervient pas. Toutefois, les arrêts notifiés peuvent faire l'objet de recours.

Sous l'empire de la Loi n° 81-004 du 23 Mars 1981, deux types de recours étaient possibles : le pourvoi en révision et le pourvoi en cassation. Mais avec la remise en vigueur de l'Ordonnance n° 21 / PR du 26 Avril 1966 par la Loi n° 012 du 1er Juin 1990 seule la révision est possible. Les comptables peuvent demander la révision des arrêts rendus sur leurs comptes à leur détriment parce qu'ils n'ont pas pu produire les pièces justificatives qu'ils ont depuis lors recouvrées.

La requête en révision peut également émaner soit du Ministre des Finances ou des représentants légaux des collectivités et établissements intéressés, soit d'office de la Chambre des Comptes pour erreur, omissions, faux ou doubles emplois découverts postérieurement à l'arrêt.

Même reconnue, même sanctionnée, la responsabilité des receveurs des impôts, comptables publics est susceptible d'être atténuée de diverses façons.

PARAGRAPHE B : LES ATTENUATIONS DE LA RESPONSABILITE DES RECEVEURS DES IMPOTS

La force majeure, les cotes indûment imposées et les cotes irrécouvrables admises en non-valeur constituent des assouplissements de responsabilité des receveurs des impôts.

1- La force majeure

Les comptables publics dont la responsabilité pécuniaire est engagée et même sanctionnée, mais qui établissent l'existence de circonstances de force majeure[1], peuvent obtenir la décharge de leur responsabilité. Lorsque l'existence de circonstances de force majeure est établie, la décharge de la responsabilité des comptables est prononcée par le Ministre en charge des Finances. Cette attribution de compétence à l'autorité administrative fait que la force majeure ne peut être présentée comme moyen d'exonération devant le juge des comptes. Ce n'est qu'une fois la responsabilité des comptables reconnue et sanctionnée par la mise en débet qu'il y a lieu d'examiner les circonstances de force majeure qu'ils allèguent à l'appui de leurs demandes en décharge de cette responsabilité.

La décharge de responsabilité n'est pas une mesure gracieuse. Les comptables ont droit à l'obtenir dès lors qu'ils établissent l'existence de circonstances de force majeure, et le respect de ce droit est sanctionné par une action devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême contre les décisions de refus de décharge.

---

1 La force majeure doit être entendue, suivant la définition du Code Civil (article 1148), comme un évènement extérieur, imprévisible et irrésistible.

2 Le Ministre des Finances a seule qualité pour admettre la force majeure et prendre en conséquence, une décision de décharge de responsabilité dans la limite de la part du débet imputable à celle-ci. La part du débet comptable dont il est accordé décharge est couverte par l'Etat.

2- L'Admission en non-valeur des cotes indûment imposées et les cotes irrécouvrables

L'Administration peut avoir dressé des cotes d'imposition d'une manière irrégulière. C'est ce qui se produit lorsque l'inscription est établie à propos d'un fait inexistant ou lorsque sont établies plusieurs impositions à propos d'un même fait.

Conformément aux dispositions de l'article 1109 du Code Général des Impôts, les receveurs des impôts peuvent présenter des états des cotes établies par faux ou double emploi manifeste, ainsi que les cotes qui leur paraissent avoir été établies à tort, mais pour ces dernières, seulement lorsqu'il s'agit de contribuables qui ne peuvent réclamer eux- mêmes ou dont le domicile est inconnu.

Les états des cotes indûment imposées doivent parvenir au Ministre chargé des Finances ou à son délégué, dans les trois mois qui suivent la mise en recouvrement du rôle.

La décision du Ministre chargé des Finances ou de son délégué est notifiée au comptable qui dispose d'un délai de trois mois pour compter de la réception de cette notification pour porter l'affaire devant la Cour Suprême[1].

En ce qui concerne les états de cotes irrécouvrables, ils doivent parvenir au Ministre des Finances dans les deux premiers mois de la deuxième année suivant celle de l'exercice auquel les rôles sont rattachés. Dans les deux premiers mois de la troisième année suivant celle de l'exercice, les comptables peuvent présenter des états supplémentaires de cotes irrécouvrables ou de cotes qui, ayant été portées sur les états primitifs, n'ont pas été admises en non-valeur.

La décision du Ministre en charge des Finances qui doit intervenir avant le 1er Octobre de l'année au cours de laquelle l'état des cotes irrécouvrables a été

[1] Ce n'est que dans le cas où la décision du Ministre des Finances ne donne pas satisfaction au comptable que ce dernier pourrait attaquer la décision devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême.

présenté, est notifiée au comptable qui conserve la faculté de porter l'affaire devant le chef de l'Etat lorsque cette décision ne lui donne pas satisfaction.(Il s'agit d'un recours gracieux.

A l'issue de la première partie de l'étude, il ressort que la mise en œuvre de la responsabilité des receveurs des impôts au Bénin ne se pratique pas sans difficultés, loin s'en faut. La seconde partie, quant à elle est consacrée à l'examen de cette responsabilité.

SECONDE PARTIE

CONTRIBUTION POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE DES RECEVEURS DES IMPOTS AU BENIN

La réparation du préjudice causé à l'Etat, suite à un manquement dans l'exercice des fonctions du receveur des impôts, découle de la même procédure prévue pour engager la responsabilité des comptables publics en général.

De nombreuses difficultés entravent cependant la mise en œuvre de cette procédure. Certaines mesures doivent donc être engagées pour réduire ces difficultés en vue d'assurer un contrôle efficace des finances publiques au Bénin.

CHAPITRE I: ***LES ENTRAVES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE DES RECEVEURS DES IMPOTS***

Nombreuses sont les entraves à la mise en œuvre de la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics au Bénin. Deux sections sont consacrées à l'examen de ces difficultés.

SECTION I : LES DIFFICULTES LIEES AUX TEXTES ET LEURS MESURES D'APPLICATION

L'inadéquation de certaines dispositions des textes qui définissent la responsabilité des comptables publics d'une part et la non exécution des mesures d'application desdits textes d'autre part, constituent des entraves à l'application de la responsabilité personnelle et pécuniaire des receveurs des impôts.

PARAGRAPHE A : L'INADEQUATION DES TEXTES

L'inadéquation des textes concerne aussi bien les textes qui traitent du statut des comptables publics que ceux qui organisent les organes de contrôle.

1- Les textes qui définissent le statut des comptables publics

a- L'Ordonnance n° 69-48 / PR / MEF du 13 Février 1969 portant statut des comptables publics en République du Bénin

L'article 18 de l'ordonnance précitée dispose :

« Le Ministre des Finances peut seul atténuer la dette incombant à un comptable public à raison de l'existence d'un débet ou décider du remboursement des sommes que ce comptable a déjà versées de ce chef. Il prend à cet effet, par arrêté qui doit être publié au journal officiel une décision de remise gracieuse ».

Ce dispositif attribue l'exclusivité de compétence en matière de remise de débet au Ministre des Finances. Cet article ne précise pas cependant la procédure de prononcé de remise de débet, si nous en faisons la comparaison avec la Directive N° 06/97/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique. Cette Directive reconnaît l'exclusivité de compétence en matière de remise de débet à l'autorité administrative c'est-à-dire le Ministre des Finances. Elle précise toutefois que l'arrêté de remise de débet n'est prononcé selon la nature du débet, qu'après avis du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ou du

Président de la Chambre des Comptes. Cette précision est d' autant plus importante car elle est de nature à favoriser l'application dudit texte.

Ainsi, par souci de clarté dans l'élaboration des textes, il nous apparaît important de relever le silence de l'Ordonnance n° 69-48/PR/MEF du 13 Février 1969 portant statut des comptables publics en République du Bénin sur ce point de la procédure de remise de débet. La mention donc dans les dispositions de cette ordonnance de l'avis du DGTCP ou du Président de la Chambre des Comptes, a pour but d'éviter des erreurs dans ladite procédure.

b- Le Décret N° 71-187 du 29 Septembre 1971 fixant le montant des cautionnements et des indemnités des comptables et divers agents du Trésor

Ce texte fixe le montant des cautionnements à verser par les comptables publics. Les cautionnements exigés des comptables du Trésor sont fixés ainsi qu'il suit :

- Trésorier- Payeur Général	5.000.000
1er Fondé de Pouvoirs	2.000.000
Autres Fondés de pouvoirs	1.500.000
Receveur du centre de recouvrement	3.000.000
Receveur des finances de 1ère classe	3.000.000
Receveur des finances de 2ème classe	2.500.000
Receveur- Percepteur de 1ère c lasse	2.500.000
Receveur -Percepteur de 2ème c lasse	2.000.000
Percepteur de 1ère classe	2.000.000
Percepteur de 2ème classe	1.500.000
Percepteur de 3ème classe	1.000.000

Le montant des cautionnements que nous venons de présenter est dérisoire, eu égard à la valeur des deniers que ces agents publics sont appelés à gérer. La garantie de l'Etat que constitue le cautionnement exigé du comptable public est donc bien loin de prémunir contre le risque d'insolvabilité de celui-ci. A ce jour cette caution n'est pas constituée même si le montant est dérisoire.

2- Les textes qui organisent les organes de contrôle

a- L'Ordonnance n° 21/PR du 26 Avril 1966 portant organisation judiciaire au Bénin

L'Ordonnance n° 21/PR du 26 Avril 1966 a régi la Cour Suprême et donc la Chambre des Comptes de 1966 à 1981. Au cours de l'année 1981, elle a été remplacée par la Loi n° 81-004 du 23 Mars 1981. Mais, à la faveur d'une autre loi, la Loi n° 90-02 du 1er Juin 1990, l'ordonnance n° 21/PR sera remise en vigueur. Ce texte qui sert encore de loi organique à la Cour Suprême, a subi l'usure du temps.

En effet, certaines de ces dispositions ne répondent plus aux réalités du moment. Ainsi en est-il au niveau des amendes. L'article 135 de ladite loi prévoit une amende maximum de cinq mille (5.000) francs par mois de retard pour tout comptable qui n'aura pas présenté son compte dans le délai prescrit par les règlements. C'est également le cas de l'article 136 qui prévoit que tout comptable qui n'aura pas répondu aux injonctions prononcées sur ses comptes dans le délai normal pourra être condamné par la Chambre des Comptes à une amende de mille (1.000) francs au maximum par injonction et par mois de retard. Il y a lieu de constater que ces différentes amendes qui, au départ, représentaient de véritables contraintes, ne sont plus dissuasives pour les comptables publics.

b- La Loi n° 90-23 du 11 Décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin

Conformément à l'article 131 de la constitution béninoise du 11 Décembre 1990, la Cour Suprême est la plus haute juridiction en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat.

Au regard des objectifs communautaires de l'UEMOA notamment le volet harmonisation du cadre juridique des finances publiques, cette disposition de la loi fondamentale béninoise doit être mise en conformité avec les directives de l'UEMOA.

Les dispositions de l'article 131 de la constitution actuellement en vigueur sont dépassées et cela se justifient tout à fait par l'usure du temps.

En effet, les directives de l'UEMOA concernées à savoir la Directive n° 06/97/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique et la Directive n° 02/2000/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques sont adoptées bien des années plus tard après l'entrée en vigueur de la constitution de 1990. A cette époque, chaque pays faisait cavalier seul dans le choix de sa politique économique.

Aujourd'hui la non-conformité des dispositions de l'article 131 de la constitution béninoise par rapport à la Directive n° 06/97/CM/UEMOA portant code de bonne gouvernance se justifie par la volonté des gouvernements des Etats à évoluer en communauté.[1]

[1] Le Paragraphe E-2-2 de la Directive portant code de bonne gouvernance recommande aux Etats partis de transformer les Chambres des Comptes en Cours des Comptes. Or, suivant sa conformation actuelle, la Chambre des Comptes n'est qu'une section de la Cour Suprême.

PARAGRAPHE B : LA NON APPLICATION DES TEXTES

A l'issue de la présente étude sur la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts, il apparaît que certains textes n'ont fait que l'objet de violation. Autrement dit, les dispositions de ces textes ne font pas l'objet de respect scrupuleux et tendent à être purement et simplement abandonnées. Tel est le cas du Décret n° 69-48/PR/MEF du 17 Février 1969 astreignant les comptables publics à la prestation de serment et à la constitution d'un cautionnement d'une part et le Décret N°71-187 du 29 Septembre 1971 fixant le montant des cautionnements et des indemnités des comptables et divers agents du Trésors d'autre part.

La constitution d'un cautionnement par le comptable public, avant son entrée en fonction, est une obligation fixée par le Décret n° 71-187/PR/MEF du 29 Septembre 1971 précité. Cette disposition n'est malheureusement pas suivie en pratique.

Aux termes de l'article 2 dudit décret, une indemnité mensuelle de responsabilité est allouée aux comptables. Celle-ci est fixée à 1% du cautionnement prévu. Cette disposition n'est pas aussi appliquée.

Le non-respect des dispositions des décrets précités constitue une entrave dans la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts.

En fin de compte, ce régime de responsabilité tend à être abandonné puisque le gouvernement, à travers le Ministre des Finances n'en assure pas l'application. La non application des textes est la conséquence de la faiblesse du contrôle parlementaire.

En effet, le contrôle de l'action du gouvernement est prévu par la constitution du 11 Décembre 1990 (article 79 alinéa 2). Or ce contrôle qui devrait aussi s'exercer par le vote de la loi de finances de l'année et de la loi de règlement, n'est pas régulièrement effectué. Après plus de quarante cinq ans d'indépendance, la loi de règlement censée informer les députés de la manière dont le budget de l'Etat a été

exécuté, ont été votées de façon irrégulière[1]. Cette insuffisance dans le contrôle de gestion des finances publiques entraîne la violation de plusieurs textes.

L'article 48 de la Loi N° 86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux lois de finances dispose :

« Le projet annuel de la loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année. Il établit le compte de résultat le l'année ».

L'article 49 de la même loi ajoute par ailleurs : « le projet de loi de règlement est accompagné :

- des annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des excédents éventuels de dépenses et la nature des pertes et des profits ;
- d'un rapport de la Chambre des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et ceux de l'ordonnateur ».

L'article 44 de la Directive N° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois des finances dispose : « le projet de la loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. Les projets de lois de finances initiales à venir ne pourraient être soumis au parlement tant que le projet de loi de règlement en cause n'aura pas été déposé ».

La faiblesse du contrôle parlementaire, ci-dessus examiné, ne favorise pas pour autant un contrôle poussé des opérations réalisées par les receveurs des impôts au même titre que les autres comptables du Trésor.

Somme toute, la section consacrée à l'examen des difficultés liées aux textes et leurs mesures d'application vient d'être épuisée. Par ailleurs, il convient d'identifier une seconde catégorie de difficultés qui est relative aux organes d'inspection et de contrôle.

---

[1] Il s'agit des lois de règlement relatives au budget général de l'Etat exercice 1998, 2001 et 2002.

SECTION II : LES DIFFICULTES SPECIFIQUES AUX ORGANES D'INSPECTION ET DE CONTROLE DES OPERATIONS REALISEES PAR LES RECEVEURS DES IMPOTS

Les différents organes qui interviennent dans la procédure d'engagement de la responsabilité des receveurs des impôts n'échappent pas aux difficultés de fonctionnement.

PARAGRAPHE A : LES ORGANES DE CONTROLE ADMINISTRATIF

1- La Recette Nationale des Impôts

Nous avons passé en revue, à travers les pages précédentes, les principales attributions de la RNI. Il ressort donc de cet examen que l'implication de cette direction centrale de la DGID dans la mise en œuvre de la responsabilité des receveurs des impôts n'est plus à démontrer**.** Les difficultés de fonctionnement de la RNI ne sont donc pas sans conséquence sur la reddition des comptes par les receveurs des impôts. Suivant l'organigramme de la RNI, celle-ci comporte trois services que sont :

- le Service de la Comptabilité Générale ;
- le Service des Etudes et Statiques de Recouvrement ;
- le Service du Contrôle et de la Réglementation Comptable.

Ces différents services manquent d'équipements de conservation indispensables pour contenir les innombrables pièces de recettes acheminées à la RNI. A cela s'ajoute l'étroitesse des locaux. Le plancher du Service des Etudes et Statistiques de Recouvrement est jonché des pièces de recettes fiscales au point que l'on trouve à peine un petit espace pour circuler. Cette difficulté de conservation des pièces de recettes ne favorise pas l'exécution aisée des tâches par les différents services de la RNI.

2- L’Inspection Générale des Services

L’Inspection Générale des Services a, pendant certaines années, manqué de moyens nécessaires pour effectuer les missions relatives à ses attributions.

A ce jour, l’IGS est dotée de moyens lui permettant de se déployer sur le terrain. Ce sont notamment :

- les moyens de déplacement ;
- les outils nécessaires aux opérations de contrôle que sont les ordinateurs portables ;
- un budget de fonctionnement.

Tout ceci traduit, en effet, la volonté des autorités à assurer l’effectivité des contrôles.

PARAGRAPHE B : LES DIFFICULTES DE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANE DE CONTROLE JURIDICTIONNEL

La Chambre des Comptes étant un organe de contrôle des finances publiques, il est évident que ses difficultés de fonctionnement aient des répercussions sur la gestion des deniers publics.

L'analyse critique des activités de la Chambre des Comptes réalisée par AKPONY et KOUASSI[1] fait ressortir un constat peu glorieux. Le moins qu'on puisse dire est que le fonctionnement de la Chambre des Comptes, tout au moins pendant les trois premières décennies de son existence, n'était pas de nature à assurer un contrôle poussé des opérations financières de l'Etat.

Cette situation a heureusement changé avec l'avènement du Renouveau Démocratique. La Chambre des Comptes, plus que jamais consciente de ses responsabilités, a pris et continue de prendre des mesures nécessaires à la dynamisation de ses activités. Les difficultés de la Chambre des Comptes sont liées à des facteurs internes ou externes.

1- Les facteurs internes

a- L'insuffisance du personnel

La loi n° 81-004 du 23 Mars 1981 qui a créé la Chambre des Comptes avait prévu un président et deux conseillers qui sont des magistrats, c'est-à-dire, trois (3) juges des comptes. Des auditeurs au nombre de dix (10).

Ce personnel déjà insuffisant n'a pas été installé aussitôt. La Chambre des Comptes n'a été dotée, en effet, de son premier conseiller qu'en 1966. Celui-ci y resta jusqu'en 1968. Il a fallu attendre 1977 pour y voir le second Magistrat. Dans ces conditions, la Chambre des Comptes ne pouvait accomplir efficacement les tâches

[1] AKPONY , KOUASSI, Contribution de la Chambre des Comptes à l'assainissement des finances,mémoire fin de formation du Cycle II AFT ENAM 2002 ,P64

de dépouillements, de contrôle et de jugement des comptes de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics qui lui sont confiés. Le législateur a apporté une amélioration à cette situation. La loi n° 81-004 du 23 Mars 1981 portant organisation judiciaire en République du Bénin a revu, à la hausse, l'effectif du personnel de la Chambre des Comptes.

En effet, cette loi a arrêté le nombre de juges professionnels à trois (3) et celui des non professionnels à quatre (4) par chambre, mais n'a pas limité le nombre des auditeurs. Il faut souligner que sous l'empire de cette loi, en plus du Président, les juges professionnels ainsi que les juges non professionnels ont été nommés. Avec la remise en vigueur de l'Ordonnance 21/PR du 26 Avril 1966 portant organisation judiciaire en République du Bénin, l'effort en dotation de personnel consenti par le législateur, à travers la Loi n° 81-004 du 23 Mars 1981 précitée, est réduit à néant.

La Chambre des Comptes de la Cour Suprême fonctionne seulement avec un effectif de six vérificateurs et de quatre assistants vérificateurs. Quant aux conseillers, la Chambre ne dispose que d'un seul qui fait office de président par intérim. Dans ces conditions, pour siéger, la Chambre des Comptes est obligée de faire appel aux Magistrats des autres chambres. Cette situation s'est améliorée depuis le conseil extraordinaire des Ministres du 13 Novembre 2001. Dix-neuf (19) conseillers ont été nommés pour les trois chambres réunies. De même, un concours de recrutement de vingt-deux (22) agents dont dix-sept (17) vérificateurs et cinq (5) assistants de vérification a eu lieu les 17 et 18 novembre de cette même année. Reste, cependant, le réaménagement du texte portant organisation judiciaire au Bénin.

b- L'insuffisance des moyens matériels

Les moyens matériels ont pendant longtemps fait défaut à la Chambre des Comptes.

En effet, dans l'exercice de ces attributions, la Chambre des Comptes est amenée à faire des tournées d'information et de sensibilisation. Dans ce cadre, elle effectue des déplacements aussi bien à la côte qu'à l'intérieur du pays. Or, la

dotation de la Chambre des Comptes en matériels roulants a été, pendant longtemps, un véritable problème[1].

La Chambre des Comptes s'est souvent trouvée dans l'obligation de recourir au Ministre des Finances pour obtenir les moyens de transport nécessaires à ses tournées.

2- Les facteurs externes

a- La difficile reddition des comptes

En vertu de l'article 115 de l'Ordonnance n° 21/PR du 26 Avril 1966 : « les comptes des collectivités publiques d'une part, les bilans, les comptes d'exploitation et comptes de profits et pertes des établissements publics d'autre part, affirmés sincères et véritables, datés et signés par les comptables et revêtus du visa de contrôle de leur supérieur hiérarchique, sont présentés à la Chambre des Comptes dans les formes et délais prescrits par les règlements ».

En dépit de cette disposition, la reddition des comptes n'est pas toujours automatique. Dès 1991, au lendemain de la Conférence Nationale, la juridiction financière a senti la nécessité de sensibiliser ses justiciables afin de véritablement démarrer ses activités. En dehors de l'obligation de reddition des comptes qu'il contient, l'article 115 de l'ordonnance n° 21/PR du 26 Avril 1966 a précisé en son alinéa 2, les conditions de recevabilité des comptes présentés à la Chambre des Comptes : « Les comptes qui sont présentés à la Chambre des Comptes doivent être en état d'examen ».

La non-satisfaction de cette condition ne donne pas l'occasion à la Chambre des Comptes d'apurer les comptes des comptables publics qui lui sont soumis.

Somme toute, les difficultés observées dans la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts ne sont pas insolubles.

---

[1] AKPONY,KOUASSI, ibidem P.66

CHAPITRE II : *ESSAI DE SOLUTIONS POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE DES RECEVEURS DES IMPOTS*

Le mécanisme prévu par le législateur en vue d'engager la responsabilité personnelle pécuniaire des receveurs des impôts est compris dans le corpus juridique qui encadre la responsabilité des comptables publics au Bénin. Or, l'examen de cet ensemble de textes met en évidence l'inadéquation de certaines dispositions suite à l'usure du temps.

Compte tenu de l'importance que revêt le contrôle de la régularité des opérations réalisées par les comptables publics en général, et dans le cadre précis de notre étude, la régularité des opérations réalisées par les receveurs des impôts, il est très important d'adapter ces textes aux réalités du Bénin en vue de leur application effective.

Deux sections seront développées dans ce dernier chapitre consacré à l'essai de solutions. La première section est relative aux pistes de solutions et la seconde est relative aux conditions de mise en œuvre des solutions.

SECTION I : APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME DE L'INADEQUATION DES TEXTES

Comme il a été précédemment observé, la mise en œuvre de la responsabilité des comptables publics en général et celle des receveurs des impôts en particulier est entravée par de nombreuses difficultés.

La présente section est consacrée aux essais de solutions relatifs à l'inadéquation de certains textes qui encadrent le statut des comptables publics et ceux qui organisent les organes de contrôle. Il sera aussi envisagé des approches de solutions aux difficultés de fonctionnement des organes impliqués dans la procédure d'engagement de la responsabilité des receveurs des impôts.

PARAGRAPHE A : LA REFONTE DES TEXTES

En vue de conformer les textes ci-dessus visés aux réalités du temps présent, leur révision est indispensable. Il convient de rappeler que les exigences de l'heure, sont assez nombreuses. Elles peuvent être envisagées au double plan national et sous- régional, pour tenir compte des objectifs communautaires d'harmonisation du cadre juridique des finances publiques d'une part et de la transparence dans la gestion des finances publiques d'autre part. [1]

1- Les textes qui portent statut des comptables publics

Certaines dispositions des textes qui encadrent les fonctions des comptables publics présentent des difficultés, d'où la nécessité de leur révision.

[1] Par la Directive N° 02/2000/CM/ UEMOA, un code de transparence dans la gestion des finances publiques est adopté.

a- Le rôle du Ministre en charge des Finances

Le Ministre en charge des Finances a un rôle essentiel dans la reddition des comptes des comptables publics. Il lui revient de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur. De ce fait, le fonctionnement réel de la Chambre des Comptes dépend en grande partie du Ministre en charge des Finances à qui il revient de mettre en œuvre les dispositions obligeant les acteurs des finances publiques à rendre compte de leur gestion.

A cet effet, certains textes qui pendant longtemps n'ont fait l'objet que de violation doivent être refondus de sorte à répondre au contexte actuel. Le Décret N°71- 178 du 29 Septembre 1971 fixant le montant des cautionnements des comptables et divers agents du Trésor est le principal texte visé.

La révision du dudit décret est d'autant plus importante dans la mesure où ses dispositions constituent le socle de la conduite des opérations financières de l'Etat. Ainsi, compte tenu des fréquentes violations des prescriptions du Décret N° 71- 178 du 29 Septembre 1971 qui révèlent leur inadéquation face à l'évolution économique et sociale du Bénin, il y a lieu d'envisager la refonte de ce texte.

L'initiative de la révision de ce texte essentiel pour la gestion des deniers publics revient, à notre sens, au Ministre en charge des Finances.

b- Le rôle de l'Assemblée Nationale

Le parlement béninois a un rôle important à jouer dans la reddition des comptes de gestion.

En effet, conformément à l'article 79 alinéa 2 de la loi n° 90-23 du 11 Décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin, le parlement « contrôle l'action du gouvernement ». Or, le contrôle qui devrait s'effectuer entre autres par le vote de la loi de règlement a fait défaut.

Ainsi en vue de garantir la régularité des opérations financières de l'Etat en général et les opérations réalisées par les receveurs des impôts en particulier, l'Assemblée Nationale doit pleinement jouer son rôle.

Le parlement doit désormais exiger du gouvernement avant le vote de toute loi de finances, le dépôt et le règlement auparavant du projet de loi de règlement en cause. Ce faisant, il (le parlement) obligerait le Ministre en charge des Finances à faire pression sur la Direction Générale du Budget et sur la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique à produire, l'une le compte administratif et l'autre, le compte de gestion de l'Etat. Ainsi lesdits comptes seraient envoyés à la Chambre des Comptes pour le rapport public et la déclaration générale de conformité.

La représentation nationale doit prendre conscience de son rôle combien important dans la reddition des comptes de l'Etat.[1] Il y va de la gestion saine des finances publiques en conformité avec les lois et règlements en vigueur.

2- La refonte des textes qui organisent les organes de contrôle

a- La révision de l'article 131 de la constitution

L'analyse qui précède (paragraphe A de la section II du chapitre I) révèle que l'article 131 de la constitution du 11 Décembre 1990 n'est pas en conformité avec les directives de l'UEMOA, notamment la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques. Cette directive prévoit la création des Cours des Comptes au niveau des Etats. Suivant l'article 131 de la constitution béninoise, la Cour Suprême est la plus haute juridiction en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat.

Pour conformer la constitution béninoise à cette norme communautaire, une révision constitutionnelle s'impose[1]. Les dispositions constitutionnelles relatives au

[1] Le rôle de l'Assemblée Nationale dans la reddition effective des comptes de gestion consiste à exiger du pouvoir exécutif, principalement le Ministre en charge des Finances le respect scrupuleux des textes cités ci-dessus.

pouvoir judiciaire doivent donc être révisées de sorte qu'elles précisent désormais que la Cour des Comptes est une composante du pouvoir judiciaire en République du Bénin.

b- La refonte de l'Ordonnance n° 21/PR du 26 Avril 1966 portant organisation judiciaire en République du Bénin

L'Ordonnance n° 21/PR du 26 Avril 1966 a régi la Cour Suprême et donc la Chambre des Comptes. Mais depuis sa remise en vigueur par la loi n° 90-012 du 1er Juin 1990, il y a lieu d'envisager sa révision pour l'adapter aux réalités du moment**.**

En effet, la Loi n° 81-004 du 23 Mars 1981 portant organisation judiciaire en République du Bénin a revu, à la hausse, l'effectif du personnel de la Chambre des Comptes. Or, la remise en vigueur de l'Ordonnance n° 21/PR du 26 Avril précitée réduit, du moins au plan formel, l'effectif du personnel de la Chambre des Comptes.

La révision de ce texte est donc nécessaire. Il faut tenir compte de l'effectif du personnel de la Chambre des Comptes qui est appelé à augmenter. La révision de cette ordonnance se justifie aussi par les montants des amendes à verser par les comptables publics :

- soit pour le retard constaté dans la présentation des comptes ;
- soit pour défaut de réponse aux injonctions prononcées sur leurs comptes dans le délai normal.

Les montants desdites amendes fixées par les articles 135 et 136 de l'Ordonnance n° 21/PR du 26 Avril 1966 n'apparaissent plus comme des contraintes. Ces dispositions ne sont plus dissuasives pour les comptables publics, justiciables de la Chambre des Comptes.

[1] L'article 147 de la constitution dispose à cet effet : « les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie ».

PARAGRAPHE B : APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME DE FONCTIONNEMENT DES ORGANES IMPLIQUES DANS LA PROCEDURE DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITE PECUNIAIRE DES RECEVEURS DES IMPOTS

L'étude de la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts nous a conduit a en analyser les principales difficultés.

Nous proposons, dans les développements qui suivront quelques pistes de solutions afin de remédier aux difficultés de fonctionnement des organes de contrôle des opérations réalisées par les receveurs des impôts. Qu'ils soient administratifs ou juridictionnels, qu'ils soient internes à la Direction Générale des Impôts et des Domaines ou externes à elle, les organes de contrôle ont besoin de ressources nécessaires à leur fonctionnement.

1- Les moyens en ressources humaines

La Chambre des Comptes de la Cour Suprême doit être dotée en ressources humaines nécessaires pour permettre le jugement des comptes des comptables publics. L'ampleur de la tâche exige l'accroissement de l'effectif du personnel de ladite Chambre.

2- A propos des locaux et des équipements nécessaires pour la conservation des documents comptables

La Recette Nationale des Impôts manque des locaux nécessaires pour entreposer les documents comptables dont elle a la charge de conservation. Pour faciliter la mise en état d'examen des comptes des receveurs des impôts, cette direction centrale de la DGID devra être dotée des locaux nécessaires. Suivant l'organigramme de la RNI, celle-ci comporte trois services. Ces trois services ne sont dotés chacun que d'une armoire métallique.

Il serait plus adéquat d'équiper ces différents services d'étagères ayant une capacité supérieure aux armoires métalliques. Une meilleure disposition des comptes des receveurs des impôts faciliterait leur mise en état d'examen par la RNI. Somme toute, les pistes de solutions ci-dessus préconisées emportent des conditions de leur mise en œuvre.

SECTION II : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Il sera question dans les développements qui suivront des conditions de réalisation des solutions proposées et des recommandations.

PARAGRAPHE A : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Pour la mise en œuvre des solutions ci-dessus préconisées plusieurs moyens peuvent être utilisés.

1- L'organisation des séminaires

Des séminaires peuvent être organisés sous l'impulsion du Ministre des Finances à l'attention de tous les comptables publics. Les principaux thèmes de ces séminaires seront axés sur :

- le contrôle des finances publiques ;
- les sanctions des manquements aux obligations des comptables publics ;
- le rôle de la société civile dans le contrôle des finances publiques ;
- le contrôle des finances publiques par le parlement ;
- le rôle de la presse dans le contrôle de gestion des deniers publics.

Au niveau de la DGID, le Centre de Formation Professionnelle des Impôts a un rôle très important à jouer. Il y a donc lieu de renforcer les programmes d'activités de cette structure, notamment à travers des séminaires organisés à l'intention des receveurs des impôts. De par l'importance du rôle que chacun est appelé à jouer de nombreux acteurs sont concernés. Ce sont entre autres :

- les comptables publics dont les animateurs des postes comptables de la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;
- les animateurs des organes de contrôle administratif ;
- les élus locaux ;
- les professionnels de la presse ;
- les principales organisations de la société civile ;
- les magistrats appelés à juger les comptes des comptables publics.

2- La publication dans la presse

L'implication de la presse dans le contrôle des finances publiques est très importante dans la mesure où la capacité de la presse nationale à atteindre toutes les couches de la population n'est pas à négliger.

Qu'elle soit publique ou privée, écrite ou audio-visuelle, la presse demeure le relais indispensable entre les autorités publiques et les citoyens. De ce fait, la contribution de la presse au contrôle des finances publiques est fonction de la qualité des informations recueillies ; d'où l'intérêt pour les administrations financières de mettre à la disposition des organes de presse tous les documents nécessaires à la publication aisée de l'information financière, sous réserve des limites qu'impose la confidentialité de certaines informations légalement protégées[1].

En vue d'en assurer une large diffusion, les arrêtés de débet pris par le Ministre des Finances, les arrêts, les référés et les avis de la Chambre des Comptes, devront faire l'objet de publication dans la presse à travers les médias de grandes diffusions[2]**.** Les débats radiotélévisés portant sur les principaux thèmes ci-dessus énumérés doivent être organisés et ce, de façon régulière.

Certes, la Direction Générale des Impôts et des Domaines a déjà initié un programme de communication vers les contribuables, mais il s'agit ici d'apporter un plus à ce programme en mettant un accent sur les animateurs des recettes des impôts à travers le Centre de Formation du Personnelle des Impôts qui est la direction technique compétente.

---

[1] C'est le cas des informations relatives à :
- l'intérêt économique national ;
- la sécurité nationale ;
- les relations avec l'étranger ;
- la protection de la vie privée et l'obligation de confidentialité envers les tiers

[2] Tel est le cas de la Nation qui est une publication de grande diffusion au Bénin.

PARAGRAPHE B : RECOMMANDATIONS

Aux termes de l'étude, des recommandations sont formulées à l'endroit des autorités publiques et des animateurs des postes Comptables de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

1- Les autorités publiques

Les recommandations qui suivent sont adressées aux autorités politiques et administratives. Celles-ci (les autorités) doivent prendre des mesures promptes à garantir l'effectivité du contrôle des finances publiques en général du contrôle des opérations de recouvrement des créances fiscales en particulier. Ces recommandations sont les suivantes :

1- procéder à la révision de l'article 131 de la constitution relatif aux composantes du pouvoir judiciaire afin d'y comprendre la Cour des Comptes ;
2- procéder à la refonte de la Loi N°90-012 du 1er Juin 1990 portant remise en vigueur et modification des ordonnances N°21 / PR du 26 Avril 1966 et N° 70-16 du 14 Mars définissant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême pour tenir compte de l'érection de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes ;
3- procéder à la transformation de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes ;
4- procéder à la révision du Décret N°71-187 du 29 Septembre 1971 fixant le montant des cautionnements et des indemnités des comptables et divers agents du Trésor ;
5- veiller à l'élaboration de textes clairs afin d'assurer leur bonne application ;
6- renforcer la capacité opérationnelle des organes chargés du contrôle administratif des finances publiques, par l'allocation des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes ;
7- doter la Cour des Comptes qui sera créée de moyens humains, matériels et financiers nécessaires à son bon fonctionnement ;

8- exiger des comptables publics la reddition des comptes dans les délais réglementaires ;
9- renforcer le contrôle parlementaire par le vote de la loi de règlement ;
10- appuyer les initiatives de la société civile visant à demander des comptes aux gestionnaires des finances publiques ;
11- veiller à ce que les sanctions prévues par les textes en vigueur en matière de gestion des finances publiques soient effectivement appliquées aux gestionnaires, au regard des résultats de leurs activités ;
12- instituer une politique de rémunération incitative au profit de tous les personnels des administrations financières ;
13- publier de façon régulière toutes les informations relatives aux activités financières de l'Etat, sous réserve de celles liées à la confidentialité et le secret professionnel.

2- Les acteurs des recettes fiscales

Les agents permanents de l'Etat chargés du recouvrement des créances fiscales doivent :

1- se conformer aux dispositions des textes en vigueur en matière de recouvrement des dettes fiscales ;
2- procéder à la reddition de leurs comptes de gestion dans les délais réglementaires ;
3- se conformer aux exigences de la déontologie du personnel des impôts.

CONCLUSION GENERALE

En somme, la responsabilité pécuniaire des comptables publics est une règle du droit budgétaire. Elle est prévue en vue de sanctionner les actes du comptable qui engendrent les déficits, les omissions de recettes, les recettes non recouvrées, les paiements effectués en vertu d'un titre irrégulier.

L'étude de la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts, révèle les difficultés d'application de cette règle au Bénin.

Les entraves au déploiement effectif de la procédure qui débouche sur la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts ne sont pas sans effets sur les recettes publiques.

Le premier niveau de difficultés d'application de cette règle est relatif à l'inadéquation de certains textes qui encadrent le contrôle des opérations financières de l'Etat. Cette inadéquation est consécutive à l'usure du temps. La plupart de ces textes sont adoptés il y a plusieurs décennies et n'ont pas fait l'objet de révision. Les autorités publiques doivent procéder à la refonte de ces textes qui présentent les difficultés d'application en tenant compte des réalités de la société béninoise.

Le second niveau de difficultés observées, à l'issue de cette étude, est relatif au fonctionnement des divers organes qui interviennent dans la procédure de la responsabilité civile des receveurs des impôts.

Certains organes impliqués dans ladite procédure manquent, à des degrés variés, de moyens de fonctionnement. Ceci n'est pas sans conséquences sur l'effectivité des contrôles.

Pour assurer un déploiement effectif de la procédure de la responsabilité pécuniaire des comptables publics au Bénin, les autorités publiques doivent renforcer la capacité opérationnelle des différents organes de contrôle des finances publiques.

Elles (autorités publiques) doivent en outre mettre un accent particulier sur la moralisation des comportements des principaux acteurs des finances publiques.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES

1 - J. Magnet, Les comptables publics, **Berger – Levrault, collection. « L'Administration Nouvelle. » 1974**

2 - P. Beltrame, Les systèmes fiscaux, **Presse Universitaire de France, Paris 1979**

3 - R. Adjaho, La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960-1990) **Editions du Flamboyant 1992**

4 - F. Deruel, Les Finances Publiques**, Collection Dalloz 13ème édition 1993**

5 - F. J Fabre, Les grands Arrêts de la Jurisprudence Financière**, Sirey, 6ème édition 2000**

II- MEMOIRES

1- **Fanou, Latifou,** Attributions et fonctionnement de la Chambre des Comptes en République du Bénin, **mémoire de fin de formation des cadres A1 – CEPAF 1982**

2- **Gnonlonfoun Elavagnon,** Contribution de la chambre des comptes à l'assaissiment des finances**, mémoire de fin de formation du cycle II ACFT – ENA 1990**

3- **Gnassounou N. Maurille,** Evaluation de l'exercice des fonctions d'ordonnateur et de comptable public en République du Bénin**, mémoire de fin de formation de premier cycle ACFT- ENA, 1992**

4- **Sodjahin Aristide,** l'Inspection Générale des Finances en République du Bénin, **mémoire de formation ACTF cycle I ENA 1993**

5- **Akpony, Victor Kouassi,** La Chambre des Comptes et son activité juridictionnelle de 60 à nos jours**, mémoire de fin de formation AFT cycle II ENAM 2002**

6- Manuel de procédures de la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique de Mars 1997 **mis à jour en Avril 1999.**

III – TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1- Directive n° 06/97/CM/UEMOA portant règlement sur la comptabilité publique

2- Directive n° 02/2000/CM/UEMOA portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques.

3- Décision – loi n° 89-0077/ANR/CP du 13 Avril 1989 chargeant la Direction des Impôts du recouvrement des impôts et portant création des recettes des impôts

4- Loi n° 81 -004 du 23 Mars 1981 portant organisation judiciaire au Bénin

5- Loi n° 90-012 du 1er Juin 1990 portant remise en vigueur et modification des ordonnances n°21/PR du 26 Avril 1966 et n° 70 – 16 du 14 Mars 1970 définissant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême.

6- Code Général des Impôts du Bénin, Edition 2003

7- Ordonnance n° 21/PR du 26 Avril 1966 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Cour Suprême.

8- Ordonnance n° 69-48/PR/MEF du 13 Février 1969 portant statut des comptables publics

9- Décret n°71-187/PR/MEF du 29 Septembre 1971 fixant le montant des cautionnements et des indemnités des comptables publics et divers agents du Trésor.

10- Décret n°89-514 du 02 Novembre 1999 portant attributions, organisation et 514 du 02/11/1999 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et de l'Economie.

11- Décret n° 2001/039 du 15 Février 2001 Portant règlement général sur la comptabilité publique

12- Arrêté n° 339/MFE/DC/SGF/DGID/ du 5 Avril 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

ANNEXES

ANNEXE 1

ANNEXE 2

REPUBLIQUE DU DAHOMEY

DECRET N° 71 – 187 du 29 Septembre fixant le montant des cautionnements et des indemnités des comptables et divers agents du Trésor.

LE CONSEIL PRESIDENTIEL,

Vu la déclaration du 30 Avril 1970 instituant un Conseil Présidentiel ;

Vu l'Ordonnance n° 70.34/CP du 7 Mai 1970, portant Charte du Conseil Présidentiel ;

Vu la loi n° 61.35 du 14 Août 1961 portant création du Trésor National ;

Vu l'ordonnance n° 69.5/PR/MEF du 13 Février 1969, relative au Statut des Comptables publics ;

Vu le décret n° 70.81/CP du 7 Mai 1970, portant formation du Gouvernement et le décret n° 62.47/PR/MFT du 2 Février 1962 portant statuts particuliers des corps des personnels relevant des Services Extérieurs du Trésor de la République ;

Vu le décret n° 69.48/PR/MEF du 17 Février 1969 astreignant les comptables publics à la prestation de serment et à la constitution d'un cautionnement ;

Vu le décret n° ……. portant création d'un Centre de Recouvrement érigé en Poste comptable du Trésor ;

Vu le décret n° 59.48/PR/MEF du 17 Février 1969 portant régime indemnitaire des comptables et agents de poursuites du Trésor ;

Sur rapport du Ministre des Finances ;

Le Conseil des Ministres entendu ;

DECRETE :

Article 1er : Les cautionnements exigés des comptables du Trésor sont fixés ainsi :

Trésorier Payeur Général : 5.000.000

1er Fondé de pouvoirs	:	2.000.000
Autres Fondés de pouvoirs	:	1.500.000
Receveur du Centre de Recouvrement	:	3.000.000
Receveur des Finances de 1ère classe	:	3.000.000
Receveur des Finances de 2ème classe	:	2.500.000
Receveur Percepteur de 1ère classe	:	2.500.000
Receveur Percepteur de 2ème classe	:	2.000.000
Receveur de 1ère classe	:	2.000.000
Percepteur de 1ère classe	:	2.000.000
Percepteur de 2ème classe	:	1.500.000
Percepteur de 3ème classe	:	1.000.000

Article 2 : L'indemnité mensuelle de responsabilité allouée aux comptables du Trésor est fixée à 1 % du cautionnement prévu.
Les comptables du Trésor conservent le bénéfice de leurs indemnités de responsabilité pendant leurs congés.

Article 3 : L'indemnité de caisse allouée aux caissières est ainsi fixée :

Caissier à la Trésorerie Générale	:	5.000 F par mois
Caissier au Centre de Recouvrement	:	5.000 F par mois
Caissier dans une recette des Finances		
Caissier dans une 1ère classe	:	4.000 F par mois
Autres caissiers	:	3.000 F par mois

Article 4 : Le cautionnement et l'indemnité mensuelle de responsabilité des agents intermédiaires de recettes qui concourent au recouvrement de la taxe Civique fixée respectivement à 500.000 F et 1,5 %.

Article 5 : Les indemnités visées aux articles 2, 3 et 4 ci-dessus ne peuvent les cumuler.

Article 6 : Les agents du Trésor exerçant les fonctions d'agent de poursuites ou de porteurs de contraintes bénéficient d'une indemnité de risque fixée à 3.000 F par mois.

En outre, ils ont une prime d'incitation fixée à 5 % du montant des sommes qu'ils auront effectivement recouvrées sans que cette prime dépasse 5.000 F par mois et par agent.

Article 7 : Toutes dispositions contraires au présent décret, notamment le décret n° 69.49/PR/MEF du 17 Févier 1969 portant régime indemnitaire des comptables et agents de poursuites du Trésor, sont abrogées.

Article 8 : Le présent décret, qui prend effet pour compter de la date de signature sera publié au Journal officiel.

Par le Président du Conseil
Présidentiel
Signé : Justin AHOMADEGBE TOMETIN

Fait à Cotonou, le 29 Septembre 1971
Signé : Hubert MAGA
Le Ministre des Finances
Signé : Pascal CHABI KAO

AMPLIATIONS :
PCP 96 – MCP – 4 – SGC 4 – MINISTERES 10
IAA – DCCT – CGE CHANC. DN – IGF – 5 – TRESOR 20
DB – DC – CF – SOLDE 4 – CNR 6 – DTION. STA – DEP-
DGAJL 6 – JORD 1 – HC 2

TABLE DES MATIERES

TITRES **PAGES**

Introduction générale 1

Première partie : Approche descriptive du réseau des comptables publics et la procédure d'engagement de la responsabilité des receveurs des impôts 5

Chapitre I : Les receveurs des impôts et leurs obligations 7

Section I : Les receveurs des impôts dans le réseau des comptables publics 9

Paragraphe A : Les catégories de comptables publics 9
Paragraphe B : Le réseau comptable de la Direction Générale des Impôts et des Domaines 12

Section II : les obligations des receveurs des impôts 15

Paragraphe A : Les opérations de recouvrement 15
Paragraphe B : Les opérations de reversement et l'arrêt des comptes 20

Chapitre II : Le mécanisme de la mise en œuvre de la responsabilité des receveurs des impôts 22

Section I : Les organes impliqués dans la procédure de l'engagement de la responsabilité des receveurs des impôts 24

Paragraphe A : Les organes de contrôle administratif 24
Paragraphe B : L'organe de contrôle juridictionnel 29

Section II : Les procédures et leurs assouplissements 32

Paragraphe A : Les procédures 32
Paragraphe B : Les assouplissements de la responsabilité du receveur des impôts 35

Seconde partie : Contribution pour la mise en œuvre effective de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts 38

Chapitre I : Les entraves à la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts .....

Section I : les difficultés liées aux textes et leur inapplication 42

Paragraphe A : L'inadéquation des textes 42
Paragraphe B : La non application des textes 46

Section II : Les difficultés de fonctionnement des organes impliqués dans la procédure de l'engagement de la responsabilité des receveurs des impôts 48

Paragraphe A : Les entraves au fonctionnement des organes de contrôle administratif 48

Paragraphe B : Les entraves au fonctionnement de l'organe de contrôle juridictionnel 50

Chapitre II : Essai de solutions pour une mise en œuvre effective de la responsabilité pécuniaire des receveurs des impôts au Bénin 53

Section I : Approches de solutions au problème de l'inadéquation des textes 55

Paragraphe A : La refonte des textes 55

Paragraphe B : Approches de solutions aux problèmes de fonctionnement des organes de contrôle 59

Section II : Conditions de mise en œuvre des solutions et recommandations 61

Paragraphe A : Les conditions de mise en œuvre des solutions 61

Paragraphe B : Recommandations 63

Conclusion Générale 65

Bibliographie 68

Table des matières

Annexes