



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY - CALAVI



ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR  
L'OBTENTION DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR DES  
FINANCES ET DU TRESOR**

Option

Administration des Finances

Filière

Administration des Finances  
et du Trésor

**ANNEE ACADEMIQUE : 2006 - 2007**

**THEME**

**PROPOSITIONS POUR UN RECOUVREMENT  
OPTIMAL DES CREANCES DE L'ETAT ETRANGERES  
A L'IMPOT ET AU DOMAINE PAR L'AJT**

**Réalisé et soutenu par:**

Léonie Patricia A. AKOHA SOUMADOU

**Maître de stage :**

Francine M. AFORA HOUNGUES  
Chef Division Recouvrement et Poursuite /AJT

**Maître de Mémoire :**

Romain Y. SOSSOU  
Administrateur du Trésor  
Chargé de cours à l'ENAM

**JUILLET 2007**

## IDENTIFICATION DU JURY

### JURY N°

**Président** :

**Vice-Président** :

**Membre** :

*L'Ecole Nationale d'Administration et de  
Magistrature (ENAM) n'entend donner aucune  
approbation, ni improbation aux opinions  
émises dans ce mémoire. Ces opinions  
doivent être considérées comme propres à  
leur auteur.*



# Dédicaces

*Avec toute ma tendresse, je dédie ce travail* <sup>i</sup>

*A* u puissant artisan de ma vie et de toutes merveilles. Jamais il ne laisse inachevée une œuvre entamée. Ce travail est de Lui, qu'il le reçoive dans sa gloire.

*A* toute ma famille et à ceux qui me sont chers, pour leur amour et leur soutien indéfectible.

*A* mon regretté père Joseph AKOHA

*A* mes jumeaux Jeanne Marie et Jean de Dieu

## *LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS*

- AJT** : Agence Judiciaire du Trésor
- AJT** : Agent Judiciaire du Trésor
- AUPSRVE** : Acte Uniforme portant organisation des Procédures  
Simplifiées et Voies d'Exécution
- BAAF/D** : Bureau des Affaires Administratives et Financières et de la  
Documentation
- BREDJ** : Bureau de Recouvrement et de l'Exécution des Décisions de  
Justice
- BGC** : Bureau de la Gestion du Contentieux
- BPC** : Bureau de la Prévention du Contentieux
- C/BAAF/D** : Chef Bureau des Affaires Administratives et Financières et  
de la Documentation
- C/BREDJ** : Chef Bureau de Recouvrement et de l'Exécution des  
Décisions de Justice
- C/SF** : Chef Section Fonctionnement
- C/SC** : Chef Section Contentieux
- DGID** : Direction Générale des Impôts et des Domaines
- DDET** : Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre.
- DGDDI** : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
- DRC** : Division Réparation Civile
- DRP** : Division Recouvrement et Poursuite
- MEC** : Mise en Cause
- OPT** : Office des Postes et Télécommunications
- SC** : Section Contentieux
- SRCABE** : Service du Recouvrement des Créances des Anciennes  
Banques d'Etat

**SF** : Section Fonctionnement

v

## *LISTE DES TABLEAUX*

- Tableau n° 1** : Situation de recouvrement des frais et amendes judiciaires de 1999 à 2003
- Tableau n° 2** : Tableau synoptique de quelques débits
- Tableau n° 3** : Point de recouvrement des créances des anciennes banques d'Etat
- Tableau n° 4** : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt
- Tableau n° 5** : Synthèse des approches théoriques par problèmes
- Tableau n° 6** : Tableau de réalisation de l'enquête
- Tableau n° 7** : Taux de réalisation de l'enquête
- Tableau n° 8** : Cause du Problème de la faible réalisation du recouvrement des créances
- Tableau n° 9** : Cause du Problème relatif à l'absence des brigades de recouvrement dans les villes de Porto-Novo et de Cotonou
- Tableau n° 10** : Cause du problème de retard dans l'établissement des Pièces d'exécution
- Tableau n° 11** : Cause du problème de la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Amende Judiciaire** : Pénalité pécuniaire consistant dans l'obligation de verser au Trésor public une somme d'argent déterminée par la loi.

**Avertissement** : Il est établi et envoyé au débiteur pour lui rappeler la condamnation pécuniaire et l'informer de la procédure de recouvrement.

**Avis à tiers détenteur** : Voie d'exécution particulière au recouvrement des créances garanties par le privilège du trésor, qui dans ce cas, porte sur le salaire qu'un employeur détient pour le compte d'un débiteur de l'Etat employé chez lui. La notification de cet avis à l'employeur par l'AJT, emporte attribution immédiate au trésor d'une portion du salaire jusqu'à concurrence de la somme due.

**Avis** : Document contenant l'acte par lequel l'AJT authentifie la créance non acquittée dans les délais légaux.

**Contrainte extérieure** : Elle est envoyée à un correspondant extérieur au motif de compétence territoriale, pour le recouvrement d'une somme due par un contribuable qui réside dans un autre département autre que celui où la décision de justice a été rendue.

**Crédit documentaire** : Forme de crédit dans laquelle les anciennes banques d'Etat se sont engagées à la demande d'un client à verser à un tiers bénéficiaire une somme d'argent, à accepter ou à négocier une lettre de change contre remise de différents documents en représentation du prix d'une prestation commerciale.

**Découvert** : C'est une forme de crédit accordé par les anciennes banques d'Etat consistant en une autorisation de rendre un compte débiteur, le plus souvent un compte courant

**Dernier avis** : Comme son nom l'indique, est un dernier avertissement avant l'incarcération du débiteur.

**Fiche d'opposition** : Elle est envoyée au Service de la solde pour un prélèvement sur salaire. Elle concerne les Agents qui émargent au Budget National.

**Mise en demeure** : Elle est adressée aux personnes mises en débet pour détournement de deniers publics ou toutes affaires mettant en péril un bien public.

vii

## RESUME

Les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine se caractérisent par l'importance qu'elles revêtent dans le financement du budget de l'Etat et par la diversité de leur origine et de leur nature. Nous avons abordé dans le cadre de ce mémoire, le recouvrement des condamnations pécuniaires et des créances des anciennes banques d'Etat par l'AJT.

Le stage pratique fait à cet effet à l'AJT, nous a permis d'analyser le mécanisme de recouvrement de ces créances et d'identifier les principaux problèmes qui entravent l'efficacité du système de recouvrement mis en place. Le regroupement de ces problèmes par centre d'intérêt nous a conduit à la détermination de trois problématiques. Celle relative à l'optimisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine a retenu notre attention dans le cadre de cette étude.

Le problème général que pose cette problématique se manifeste par :

- la faible réalisation du recouvrement
- l'absence de brigades de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo
- le retard dans l'établissement des pièces d'exécution
- la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement

La résolution de ces problèmes, objet de notre étude, a consisté en la recherche des causes réelles expliquant ces problèmes et en la formulation des mesures propres à éradiquer ces derniers.

C'est ainsi, qu'au terme de nos analyses, nous avons identifié des approches de solutions pour une optimisation réussie du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine par l'AJT. Nous avons alors suggéré :

- la restructuration de l'administration judiciaire ;
- la création d'une structure tripartite chargée de l'établissement et de l'enregistrement des pièces d'exécution ;
- la responsabilisation de l'agent recouvreur ;
- la manifestation d'une volonté politique affirmée passant par l'adoption de nouveaux textes devant régir la matière ;

- L'application sans hésitation de l'article 7 du décret 2007-074 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'AJT ;
- Le recours aux mesures conservatoires et d'exécution proposées par l'OHADA.

viii

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	1
<b>CHAPITRE PREMIER : De l'observation de stage au ciblage de la problématique liée au recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine .....</b>	<b>4</b>
<b>Section 1<sup>ère</sup> : Présentation des organes de recouvrement des créances.....</b>	<b>5</b>
PARAGRAPH 1 : L'Agence Judiciaire du Trésor.....	5
PARAGRAPH 2 : Mécanisme de fonctionnement du Système à améliorer.....	14
<b>Section 2<sup>ème</sup> : Du choix de la problématique à la vision globale de résolution de la problématique choisie.....</b>	<b>36</b>
PARAGRAPH 1 : Choix de la Problématique.....	36
PARAGRAPH 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique .....	40
<b>CHAPITRE DEUXIEME : De la nécessité D'optimiser aux propositions pour une optimisation réussie du recouvrement des créances de L'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.....</b>	<b>45</b>
<b>Section 1<sup>ère</sup> : Des objectifs à la méthodologie de travail.....</b>	<b>46</b>
PARAGRAPH 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude.....	46
PARAGRAPH 2 : Méthodologie de l'étude liée au recouvrement optimal des créances étrangères à l'impôt et au domaine ....	56
<b>Section 2<sup>ème</sup> : De la collecte des données et vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.....</b>	<b>62</b>
PARAGRAPH 1 : Collecte, analyse des données et diagnostic établi .....	62
PARAGRAPH 2 : Propositions pour une optimisation réussie du recouvrement des créances étrangères à	

l'impôt et au domaine et les conditions de leur mise en œuvre.....	70
<b>CONCLUSION</b> .....	76
Références Bibliographiques.....	79
Annexes.....	ix
Table des Matières.....	

### **AVANT- PROPOS**

Le présent mémoire est le couronnement d'une formation au second cycle de l'Administration des Finances et du Trésor à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

Le choix de notre thème n'a été motivé que par un souci réel de contribuer à l'amélioration du système de mobilisation des ressources budgétaires de l'Etat.

L'étude du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine permettra d'identifier les problèmes existants, aussi bien pour l'AJT que pour les autres structures administratives intervenant dans le processus de recouvrement.

Toutefois, vu l'importance et l'étendue de notre sujet et eu égard à certains facteurs, nous avons limité notre enquête à l'AJT, aux juridictions et à la DGID.

Nous restons convaincu que ce mémoire, comme toute œuvre relevant de ce monde est perfectible. C'est pourquoi, tout en assurant l'entière responsabilité des opinions qui y sont émises ainsi que des erreurs qui pourraient y être décelées, nous entendons accorder un intérêt particulier à toutes les critiques et suggestions qui pourraient contribuer à son amélioration.

Nous tenons ici à formuler nos remerciements à l'égard de tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre ont contribué à la réalisation de ce mémoire, en particulier **Mr SOSSOU Romain**, Administrateur du Trésor, chargé de cours à l'ENAM qui a dirigé ce mémoire malgré ses multiples occupations, à **Madame Francine HOUNGUES** pour sa collaboration sans faille, **Messieurs A. KPOGLA, Joseph DJOGBENOU**, à **Madame ANAGONOU Damienne**, à tout le personnel de l'AJT pour

avoir accepté de nous faire bénéficier de leur expertise de leurs expériences pratiques et de leurs conseils, aux enseignants de l'ENAM et à son administration pour avoir assuré notre formation.

***Patricia L. A. S. AKOHA***

# INTRODUCTION GENERALE

Les ressources ordinaires d'un Etat sont constituées par les recettes fiscales, les recettes douanières et accessoirement par les revenus des domaines. Mais l'Etat est par ailleurs, créancier à des titres tellement divers. Il est aussi créancier de ses comptables en débet, de toutes les condamnations pécuniaires prononcées à son profit par les tribunaux, des prêts consentis par ses banques ou le trésor public aux particuliers et aux entreprises. Il a paru possible de regrouper ces créances sous la dénomination « créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine ».

Une saine gestion des finances publiques nécessite, eu égard à l'importance de ces créances, le souci constant de leur recouvrement. Cette nécessité n'a pas échappé aux gouvernants béninois d'après les indépendances.

Ainsi, par l'ordonnance n°28/PR-MJL/MFAEP du 28 Août 1967, l'Agent Judiciaire du Trésor a été nommé avec pour mission principale la représentation de l'Etat devant les tribunaux et cours et le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Quarante ans après cette nomination, les résultats de l'Agence Judiciaire du Trésor ne sont guère reluisants.

En effet, ce n'est qu'en 2000 qu'un premier décret, le décret n°2000-266 du 22 Mai portant attributions organisation et fonctionnement de l'Agence a été pris. C'est d'ailleurs la seule restructuration qu'elle a connu en 33 ans jusqu'à ce qu'un nouveau décret n° 2007 – 074 du 22 Février 2007 abrogeant ainsi le premier, la rattache à la Présidence de la République. Face à cette situation, le fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor, entre temps devenue Direction du Contentieux et de l'Agence Judiciaire du Trésor (DCAJT), ne cadrerait pas avec celui des institutions analogues des autres pays. L'Etat est créancier de plusieurs milliards de nos francs qui sont restés non recouverts jusqu'à nos jours. En réalité, des centaines de décisions rendues à son profit par les tribunaux et cours, les conclusions des rapports de vérification de la gestion financière et comptable de ses agents qui ont eu pour conséquence des condamnations pécuniaires à son avantage, ne sont pas exécutés comme il se doit. Cette situation est d'autant plus alarmante lorsqu'on sait dans le même temps que l'Etat a besoin des ressources pour faire face à ses charges.

Dans ce contexte, il convient de réfléchir pour trouver une solution aux problèmes qui se posent et qui sont à l'origine de cette situation. De ce fait, on contribuerait à l'amélioration des performances de l'Agence donc à l'optimisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine dont elle à la charge.

C'est donc la volonté de proposer des mesures d'éradication des causes des problèmes qui entravent l'efficacité de l'Agence judiciaire du Trésor dans sa mission de recouvrement de ces créances qui justifie le choix de notre thème de recherche : « **Propositions pour un recouvrement optimal des créances étrangères à l'impôt et au domaine de l'Etat par l'Agence Judiciaire du Trésor** ».

Pour ce faire, il sera question pour nous, d'une part, de partir de l'Etat des lieux du recouvrement au ciblage de la problématique de l'étude et d'autre part, de procéder à la collecte et à l'analyse des données issues de nos enquêtes. Nous proposerons des approches de solutions nécessaires à la résolution des problèmes ainsi posés.

# CHAPITRE PREMIER

De l'observation de stage au ciblage  
de la  
problématique liée au recouvrement  
des

Plusieurs organes s'occupent du recouvrement des créances de l'Etat. Nous pouvons distinguer à cet effet les administrations financières, l'Office des Postes et Télécommunications (OPT), la direction des eaux et forêts, les services intermédiaires de recettes et bien évidemment l'Agence Judiciaire du Trésor. Cette dernière est l'organe légalement mandaté pour le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine. Par conséquent, c'est elle qui fera l'objet d'une étude particulière dans le cadre de notre travail.

## **SECTION 1<sup>ère</sup>** : Présentation des organes de recouvrement des créances.

Au Bénin l'institution qui s'occupe directement du recouvrement des créances hors impôt est l'AJT. C'est d'ailleurs dans cette structure que nous avons effectué notre stage pratique.

Toutefois, pour des raisons économiques et dans le souci de disposer rapidement des ressources pour faire face aux charges publiques, l'Etat a laissé à certaines structures, non seulement le soin de recouvrer leurs créances mais aussi de gérer le contentieux qui en résulterait. Il s'agit des administrations ci dessus citées.

Dans la présente section, nous procéderons d'une part à la présentation de l'agence et d'autre part, au mécanisme de fonctionnement de son bureau de recouvrement.

### **PARAGRAPHE 1 : L'Agence Judiciaire du Trésor**

L'AJT de la République du Bénin communément appelé « Avocat de l'Etat », autrefois service attaché à la DGTCP est devenue une des grandes directions centrales du Ministère chargé des Finances jusqu'en Février 2007.

Avec l'avènement du changement prôné par le président à la tête du gouvernement béninois actuel, un nouveau décret N°2007-074 du 22 Février 2007 portant organisation, attributions et fonctionnement de l'AJT le rattache directement à la présidence de la République.

Nous présenterons l'Agence à travers son évolution, ses attributions et son organisation.

## **A- Evolution de l'Agence Judiciaire du Trésor**

L'Agence Judiciaire du Trésor a subi de nombreuses mutations au gré du contexte économique et politique national, en l'occurrence l'influence des réformes successives intervenues dans l'organisation du Ministère chargé des finances dont elle relevait.

Créé depuis 1967 en application de l'ordonnance N°28/ PR-MJL/MFAEP relative à la nomination et aux attributions de l'Agent Judiciaire du Trésor, les fonctions de celui-ci ont été pendant longtemps réglementées dans le cadre d'un organe dénommé Direction du Contentieux et de l'AJT chargée notamment de la représentation de l'Etat en Justice, du recouvrement des créances et de la consultation. Mais lesdites fonctions n'ont pu être mises en œuvre assez tôt pendant que les bureaux prévus à cet effet, ont été mis en veilleuse. L'instabilité politique d'alors devait être l'un des facteurs déterminants qui a retardé la mise en place des structures techniques prévues par la loi.

En effet, en 1968, l'AJT a été implanté au sein de la DGTCP et confié au Trésorier payeur général qui de ce fait représentait l'Etat devant la justice. Ce n'est qu'en 1975 qu'un magistrat a été nommé à la tête de l'Agence ; ce qui a permis à celle-ci de prendre un nouvel essor dans un environnement socio-économique relativement stable.

Conformément aux dispositions du décret N°89-386 du 24 Octobre 1989 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances, l'AJT a été directement rattachée au Ministre parce que considérée comme un organe technique chargé de centraliser l'activité contentieuse de l'administration notamment en matière de recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine

Cette réorganisation a permis de créer deux services à savoir, le service de recouvrement et le secrétariat administratif en vue d'appuyer l'AJT dans sa mission fondamentale de cette époque : le recouvrement des amendes et frais de justice auxquels sont condamnés les contribuables envers le Trésor Public.

Suite à une réforme de l'Administration centrale des Finances en 1993, la Direction du contentieux et de l'AJT fut soustraite à l'autorité directe du Ministre des Finances. Elle est devenue une direction technique de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) par le décret n°9344 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

On notera la création de deux bureaux respectivement désignés : Bureau des Poursuites Judiciaires et du Recouvrement des Créances Contentieuses (BPJRCC) et Bureau des Avis et Consultations Juridiques (BACJ).

L'accroissement des activités contentieuses a très tôt révélé l'inefficacité de cette structure. Pour corriger cette lacune au regard du nombre croissant des procédures dans lesquelles l'Etat se trouvait impliqué, une nouvelle réforme a eu lieu.

Ainsi, par le décret N°99-514 du 02 Novembre 1999 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et de l'Economie, l'AJT a été de nouveau directement rattachée au Ministre des Finances et de l'Economie. C'est le sens des dispositions contenues au chapitre II de ce décret énumérant les organes rattachés directement au Ministère des Finances et de l'Economie.

C'est à la suite de ce dernier décret qu'a été adopté le décret N°2000-266 du 22 Mai 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor.

En plus du secrétariat particulier et du secrétariat administratif, quatre bureaux ont été érigés au rang de Directions techniques. Il s'agit de :

- 1) Bureau de la Prévention du Contentieux (BPC) ;
- 2) Bureau de la Gestion du Contentieux (BGC) ;
- 3) Bureau du Recouvrement et de l'Exécution des Décisions de Justice (BREDJ) ;
- 4) Bureau des Affaires Administratives et Financières et de la Documentation (BAAFD).

Ces restructurations visent surtout à adapter l'Agence Judiciaire du Trésor au nouveau contexte socio-économique et juridico-politique caractérisé

par une profusion de procédures judiciaires et procès administratifs impliquant de plus en plus l'Etat devant les juridictions.

C'est certainement parce que la situation perdure qu'avec l'avènement du changement et conformément au décret n°2007-074 du 22 Février 2007 portant attributions organisation et fonctionnement de l'AJT, il a été décidé de retirer l'Agence Judiciaire du Trésor du Ministère du Développement de l'Economie et des Finances qui y était rattaché en application du décret n°2006-616 du 23 Novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances pour en faire un organe directement rattaché au cabinet civil de la Présidence de la République<sup>1</sup>.

## **B- Attributions et Fonctionnement de l'AJT**

### **1- Attributions**

Au regard des décrets n° 2000-266 et 2007-074 et conformément aux dispositions de l'ordonnance n°28 / PR-MJL/ MFAEP, Les principales missions classiques conférées à l'institution placée sous la direction de l'Agent Judiciaire du Trésor sont les suivantes :

- La représentation de l'Etat en Justice ;
- Le recouvrement des créances pour des causes étrangères à l'impôt et au domaines. Lesdites créances sont constituées par :
  - Les débits des comptables publics et autres rétentionnaires de deniers publics ;
  - Les créances constatées par l'émission d'un titre exécutoire ;
  - Les frais de justice et amendes judiciaires ;
  - Les créances des offices ou sociétés d'Etat dissous ou liquidés ;
  - Les condamnations liées aux détournements de deniers publics.
- La consultation sur diverses questions de droit et des avis motivés aux structures qui en font la demande ;
- La transaction et le règlement amiable dans tous dossiers chaque fois que les intérêts de l'Etat l'exigent.

---

<sup>1</sup> Art 1<sup>er</sup> du décret

Au delà de ces missions classiques prévues par l'ordonnance n°28/PR-MJL/MFAEP du 28 Août 1967, l'Agence Judiciaire du Trésor, au regard du décret n°99-514 du 02 Novembre 1999 portant attributions, organisation et fonctionnement du MFE est aussi chargée de :

- Représenter l'Etat dans les actions intentées devant les tribunaux judiciaires ;
- Opérer le recouvrement des créances des collectivités publiques, des offices et sociétés d'Etat dissous ou liquidés ;
- Donner des consultations et avis sur les engagements juridiques de l'Etat des collectivités publiques, des établissements publics, des offices et sociétés d'Etat ou sur toutes affaires contentieuses mettant en jeu leurs intérêts ;
- Assister les Agents Permanents de l'Etat devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et/ou administratif dans les actions intentées contre eux dans l'exercice de leur fonction ;
- Représenter l'Etat devant les tribunaux de l'ordre administratif.

Des dispositions du texte précité, il ressort qu'en dehors des attributions de recouvrement et de représentation devant les instances administratives, trois (3) nouvelles missions fondamentales ont été confiées à l'Agence pour une meilleure centralisation des activités contentieuses. Il s'agit de :

- l'extension de la représentation de l'Etat dans les actions intentées devant les instances judiciaires ;
- L'extension des attributions consultatives pour assister les offices et sociétés d'Etat ;
- L'assistance à accorder aux APE devant les juridictions.

Pour exécuter les tâches à elle confiées, l'Agence Judiciaire du Trésor a été restructurée en quatre bureaux qui sont élevés au rang de directions techniques et dotées de deux secrétariats.

## **2- Structure et fonctionnement**

Il sera question ici d'aborder dans le cadre de cette étude les attributions des différents secrétariats et bureaux :

**a - Le secrétariat particulier**

Il est chargé du courrier confidentiel. Il est dirigé par un secrétaire particulier nommé par l'AJT.

**b - Le secrétariat administratif**

Le secrétariat administratif est chargé du courrier administratif ordinaire. Il est dirigé par un secrétaire administratif nommé par l'Agent Judiciaire du Trésor.

**c - Le bureau de la prévention du contentieux**

Le bureau de la prévention du contentieux est chargé de concevoir des stratégies de sensibilisation susceptibles de permettre aux responsables nommés à la tête des services Publics, des offices et sociétés d'Etat, de prévenir le contentieux.

Il est également chargé d'étudier les dossiers de précontentieux en donnant des avis techniques et motivés et, au besoin de faire des propositions aux fins de transaction en veillant à la sauvegarde des intérêts de l'Etat.

Le bureau de la prévention du contentieux est subdivisé en deux divisions qui sont :

- La division consultation et avis, chargée de donner des avis à caractère juridique sur les actes administratifs aux structures qui en font la demande ;
- La division transaction dont le rôle est de régler à l'amiable tous contentieux administratifs.

Au regard de l'art 17 de l'ancien décret, le BPC est dirigé par un magistrat ou à défaut un administrateur ou un attaché des services administratif ayant au moins cinq ans d'expérience, nommé par le Ministre chargé des finances sur proposition de l'AJT. Le nouveau décret N°2007-074 du 22 Février 2007 précise simplement qu'il est dirigé par un juriste nommé par arrêté pris par le Chef de l'Etat sur proposition de l'AJT.

**d - Le Bureau de la Gestion du Contentieux**

Le bureau de la gestion du contentieux centralise le contentieux de l'Etat. Il a en charge la saisine des administrations ou structures intéressées dans le

cadre de l'Etude ou du suivi des dossiers dont elles sont parties devant les juridictions.

A ce titre, il veille au suivi correct et à la célérité dans la communication desdits dossiers en assurant un compte rendu régulier à l'autorité de tutelle et aux administrations ou structures concernées.

Il peut au besoin proposer à l'AJT un pool d'avocats, d'officiers ministériels ou d'expert susceptibles d'être agréés auprès de l'Agence Judiciaire du Trésor.

Le Bureau de la gestion du contentieux comprend quatre divisions à savoir :

- La "division contentieux Administratif et social" dont le rôle est de suivre les contentieux administratifs devant la chambre administrative de la cour suprême et les actions ou procès d'ordre social intentés contre l'Etat par les employés des sociétés et offices d'Etat liquidés ou dissous ;
- La "division contentieux Commercial" s'occupe des litiges d'ordre commercial impliquant les services des impôts et des douanes ;
- La "division contentieux civil" dont l'attribution principale est la gestion des actions mettant en cause la responsabilité civile de l'Etat ;
- La "division contentieux Pénal" qui est chargée de porter assistance aux APE poursuivis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, d'engager et de suivre les procédures pénales contre les agents et autres pour des faits ayant causé des préjudices à l'Etat.

#### **e - Le Bureau de Recouvrement et de l'Exécution des Décisions de Justice**

Il a pour mission l'exécution des décisions de justice prononcées au bénéfice de l'Etat, des collectivités publiques et des offices et sociétés d'Etat dissous.

A ce titre, il veille à l'exécution des décisions de justice constituant l'Etat débiteur et procède au recouvrement de toutes les créances de l'Etat, étrangères à l'impôt et au domaine.

Il est dirigé par un administrateur du trésor ou des services financiers ou à défaut, un attaché des services administratifs ayant au moins (05) ans

d'expérience. Celui-ci est nommé par arrêté pris par le chef de l'Etat sur proposition de l'Agent Judiciaire du Trésor.

Ce bureau comprend deux divisions :

- La "Division Recouvrement et Poursuites" est composée des brigades de recouvrement installées dans le ressort territorial des juridictions dont les attributions consistent à recouvrer les créances étrangères à l'impôt ;
- La "Division Réparations Civiles" chargée de l'exécution des décisions de justice rendues contre l'Etat.

#### **f- Le Bureau des Affaires Administratives, Financières et de la Documentation**

Il s'occupe de la gestion administrative, financière, de la documentation, puis de la gestion du matériel et du personnel. Il est dirigé par un Chef de Bureau nommé par Arrêté pris par le Chef de l'Etat sur proposition de l'AJT.

Le Bureau des Affaires Administratives, Financières, et de la Documentation comprend deux divisions :

- La "Division Affaires Administratives et Financières" qui est chargée de suivre la situation administrative du personnel, de gérer le matériel, d'élaborer et d'exécuter le budget de l'Agence ;
- La "Division Documentation" qui est chargée d'assurer la gestion des archives et des ouvrages juridiques au sein de l'Agence.

Voilà ainsi présentés les attributions et le fonctionnement de l'agence judiciaire du trésor. Nous procéderons à la suite de cette présentation à l'étude du mandat à elle conférée.

### **C- Le mandat de l'AJT**

Au regard du lexique des termes juridiques, le mandat est l'« acte par lequel une personne est chargée d'en représenter une autre pour l'accomplissement d'un ou plusieurs actes juridiques ».

Le code civil quant à lui définit le mandat ou procuration comme un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant en son nom.

Le mandat peut être conventionnel, légal ou juridique. Il est conventionnel lorsqu'il résulte d'un contrat entre un mandant et un mandataire. Il est légal ou juridique lorsqu'il résulte respectivement d'un texte de loi ou d'un jugement. Le mandat peut aussi prendre fin. Selon les dispositions de l'article 2003 du code civil, le mandat finit par la révocation du mandataire ; la renonciation de celui-ci au mandat, la mort naturelle ou civile, la tutelle des majeurs ou la déconfiture soit du mandat ou du mandataire.

Le mandat de l'Agence Judiciaire du Trésor est un mandat général qui fait de lui, le représentant privilégié de l'Etat et de l'Administration publique.

Aussi, en vertu de l'ordonnance n° 28/PR-MJL/MFAEP, de son décret d'application n°2000-266 du 22 Mai 2000, et même du nouveau décret n°2007-074 du 22 Février 2007, représente-t-il l'Etat en défense comme en recours devant les tribunaux. Il s'agit donc d'un mandat légal. Le siège de ce mandat et notamment celui relatif au recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt, au domaine, celles des offices ou sociétés dissous ou liquidés est l'article 2 du décret n°2007-074 du 22 Février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'AJT. « Toute action devant les juridictions et tendant à faire déclarer les collectivités publiques créancières ou débitrices pour des causes étrangères à l'impôt ou au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée à peine de nullité par ou contre l'AJT ». C'est à ce titre que l'Agence Judiciaire du Trésor gère les affaires contentieuses non fiscales mettant en jeu les intérêts de l'Etat.

Elle assiste le Ministère Chargé des Finances dans sa mission de sauvegarde du patrimoine national et d'accroissement des finances de l'Etat et plus particulièrement la poursuite du recouvrement des débits et condamnations liées au détournement de deniers publics et autres malversations.

#### **D- Les limites du mandat de l'AJT**

Dans les domaines de la fiscalité et de la douane, le législateur a confié aux administrations intéressées le soin de recouvrer les créances résultant de leurs activités et de gérer les contentieux y afférents. Il s'agit des administrations financières telles que la Direction Générale des Douanes et

Droits Indirects (DGDDI), la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), de l'office des Postes et Télécommunications (OPT) et la Direction des forêts et des ressources naturelles.

## **PARAGRAPHE 2 : Mécanisme de fonctionnement du Système à améliorer**

Au regard des dispositions du Chapitre II du décret n°2007-074 du 22 Février 2007 (Article 6,7 et 8) et comme signalé plus haut, l'Agence judiciaire du trésor assiste le Ministre Chargé des Finances dans l'exercice de sa mission de sauvegarde du patrimoine national et d'accroissement des finances de l'Etat plus particulièrement la poursuite du recouvrement des débits et condamnations liées aux détournements des deniers publics et autres malversations. Elle peut émettre un titre exécutoire et en poursuivre le recouvrement lorsqu'elle constate l'existence d'un droit de créance étrangère à l'impôt et du domaine n'ayant pas fait l'objet d'un titre exécutoire.

En conséquence, l'agence est investie du pouvoir de recouvrement des créances relatives aux :

- frais et amendes judiciaires ;
- Débits des comptables ;
- Détournement de deniers publics ;
- Créances des anciennes sociétés d'Etat dissoutes ou liquidées.

C'est précisément le Bureau de recouvrement et de l'Exécution des décisions de Justice qui assure les recouvrements. Il est chargé d'assurer l'exécution des décisions de justice prononcées au bénéfice de l'Etat, des collectivités publiques, des offices et sociétés d'Etat dissous et du recouvrement des créances étrangères à l'impôt ci-dessus citées.

En outre, le service de recouvrement des créances des anciennes Banques d'Etat lui est rattaché depuis que la cellule de recouvrement des créances des Anciennes banques d'Etat a clos ses activités le 1<sup>er</sup> Septembre 2000 et le dossier transféré à l'Agence Judiciaire du Trésor.

Nous examinerons la procédure de recouvrement à la DRP du BREDJ et le fonctionnement des autres sections de ladite division.

## **I- Procédure de recouvrement à la division recouvrement et poursuite**

### **A- Les frais et amendes judiciaires**

Les amendes Judiciaires peuvent être civiles ou pénales. Elles sont des sanctions pécuniaires prononcées par les juridictions qui peuvent être lourdes de conséquences aussi bien d'un point de vue criminologique qu'économique.

Du point de vue économique, le recouvrement des amendes judiciaires constitue pour le trésor public une source importante de recettes non fiscales pour le budget national.

Leur recouvrement se fait au Bureau de Recouvrement et d'Exécution des Décisions de Justice (BREDJ) tant au niveau central qu'au niveau départemental.

### **1- Procédure de recouvrement au niveau central**

#### **1-1- Réception des extraits de jugement ou arrêt**

Les extraits de jugements et arrêts sont établis et transmis à l'AJT par les juridictions béninoises pour le recouvrement des condamnations pécuniaires.

A ce niveau, il convient de souligner que depuis 1997, les pièces d'exécution relatives aux décisions de justices rendues par les juridictions et autres titres exécutoires pour constater les créances, c'est-à-dire les extraits, ne parviennent plus régulièrement à l'agence judiciaire du trésor. **On note ainsi le retard dans l'établissement des titres exécutoires par les tribunaux.** Pour ne pas paralyser son administration, l'Agence judiciaire du trésor s'est vu à un moment obligé de se déplacer dans les juridictions pour confectionner elle-même les extraits de jugement en lieu et place de ces dernières auxquelles la mission est légalement dévolue. L'établissement se fait à partir du remplissage manuel du près de neuf imprimés. **Il se pose à ce niveau le problème d'informatisation du système.** Cette situation alourdit la tâche à l'agence et vue l'ampleur de la mission à elle confiée, celle-ci n'arrive pas toujours à établir le maximum d'extraits de jugement qu'il faut. Cette situation est essentiellement due à **la non exécution de la part de tâche dévolue aux juridictions dans le processus de**

**recouvrement et à l'insuffisance du personnel qui caractérise à la fois ces juridictions et le bureau de recouvrement et d'exécution des décisions de justice.**

#### **a - Dépouillement**

Il consiste en un contrôle de conformité des informations contenues dans les pièces annexées au bordereau.

Notons à ce niveau que les quelques pièces d'exécutions c'est-à-dire les titres exécutoires pour la poursuite et le recouvrement des frais et amendes judiciaires qui sont transmises à l'AJT comportent des erreurs portant sur la transcription des données essentielles et ne permettent pas d'appréhender facilement le contribuable. Ces erreurs peuvent porter sur les noms et prénoms, adresse et domicile des mises en causes. **C'est la preuve que le mauvais remplissage des pièces d'exécution rend irrécouvrables les frais et amendes judiciaires.**

#### **b - L'attribution du numéro**

Après le dépouillement, les extraits sont numérotés de 1 à n par année de réception et par juridiction. **Cette méthode permet de faciliter les recherches et d'apprécier le nombre de pièces reçues au cours d'une année.**

#### **c - Le dédoublement**

Les décisions de justice sont envoyées en trois (3) exemplaires. Le dédoublement consiste à détacher la copie la plus lisible pour exploitation. Les autres copies sont classées dans une chemise dossiers avec la mention "DOUBLE" des extraits (Juridiction concernée).

#### **d- L'enregistrement**

Toutes les informations contenues dans les décisions de justice sont consignées dans les registres spécifiques à chaque juridiction. **Tous les travaux relatifs à l'enregistrement se font manuellement.**

Il faut signaler à ce niveau que **le défaut d'informatisation du système est confirmé et rend la tâche plus difficile au BREDJ.**

Après l'étape d'enregistrement, l'AJT déclenche la procédure de poursuite des débiteurs.

## 1- 2 - La poursuite

Conformément aux articles 597 et 598 du code de procédure pénal, le mis en cause doit se rapprocher du tribunal qui a rendu la décision judiciaire pour les formalités à remplir en vue de s'acquitter de la condamnation pécuniaire dont il est l'objet. A défaut de cette démarche volontaire, lorsque le dossier est transmis au service de recouvrement, il engage la procédure de récupération de la créance. L'amende peut être recouvrée à l'amiable. **La pratique du recouvrement amiable par l'AJT a permis à celle-ci un recouvrement aisé des créances dont elle a la charge.** Cependant, si la procédure amiable est soldée par un échec, l'AJT peut recourir aux méthodes de recouvrement forcé.

Dès réception du titre exécutoire, le BREDJ rappelle par un avertissement la condamnation pécuniaire au débiteur et l'informe de la procédure de recouvrement. Aucun délai de notification des avis de recouvrement n'est prévu par les textes. **Ce vide juridique existant à ce niveau est susceptible de faire traîner la procédure.**

Après l'envoi du premier avis, un deuxième avis appelé dernier avis est envoyé si aucune réaction du débiteur n'est enregistrée dans un délai de trente jours. Si le débiteur ne se manifeste pas favorablement dans les huit jours qui suivent, un troisième avis lui est notifié avec la pénalité pour retard de paiement.

Si malgré toutes les démarches énumérées, le mise en cause ne daigne pas s'acquitter de la somme dont il est redevable, il y sera contraint. Une simple convocation est adressée au débiteur cinq jours au moins après la convocation, un avertissement est fait au débiteur.

Si 10 jours après avertissement, le condamné s'obstine à ne pas payer sa dette, un commandement de payer lui est adressé, selon que le condamné ait une créance ou non sur un tiers, une fiche d'opposition est adressée à ce dernier afin qu'il se supplée à son créancier pour payer l'amende.

Enfin une réquisition d'incarcération peut être engagée contre le débiteur de mauvaise foi par le bureau de la gestion du contentieux. Il est exercé contre lui la contrainte par corps et les voies d'exécution telles les saisies des biens meubles et immeubles.

### **1- 3 - Le recouvrement**

Le recouvrement effectué au titre des amendes et frais de justice, débets des comptables, salaires indûment perçus est versé à la caisse de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité Publique contre délivrance d'une quittance.

La mention "PAYE" et les références de la quittance sont portées au verso de la décision sur les autres copies classées dans le registre.

Les comptables du trésor du ressort des différentes localités adressent à l'AJT un bordereau des pièces relatives aux Etats détaillés des sommes perçues par mois. Il importe cependant, de noter à ce niveau que les états des créances étrangères à l'impôt recouvrées par la DGTCP ne sont pas systématiquement transmis à l'AJT. **Il y a par conséquent manque de synergie entre l'AJT et le TP.**

### **2- Procédure de recouvrement au niveau des brigades**

L'AJT a installé au niveau de six villes où il y a des tribunaux, des brigades qui ont pour mission essentielle l'établissement des titres exécutoires et la poursuite des débiteurs. Il s'agit des brigades de Ouidah, Lokossa, Abomey, Parakou, Kandi et Natitingou. Signalons ici que Cotonou et Porto-Novo qui abritent les grands tribunaux du Bénin et qui de ce fait connaissent le plus grand nombre de condamnations pécuniaires n'ont pas de brigades. **C'est la preuve d'une faible couverture du réseau de recouvrement de l'AJT sur le territoire national.**

La procédure au niveau de ces 6 brigades est pratiquement la même qu'au niveau central et comprend les étapes suivantes :

- a** - La confection des extraits de jugement par les agents qui animent les antennes au niveau des tribunaux.
- b** - Les extraits de jugement sont ensuite transmis à l'AJT pour enregistrement et centralisation après signature du greffier en chef et du Procureur de la République.
- c** - Les extraits sont enfin retournés au niveau des antennes concernées pour exploitation.
- d** - Les avis de poursuite sont alors établis conformément à la procédure énoncée au niveau central.

Il est à noter que le troisième avis est remplacé par :

- Une fiche d'opposition adressée au Trésor Public lorsque le condamné est un Agent Permanent de l'Etat ;
- Un avis à tiers détenteur est envoyé à l'employeur lorsqu'il s'agit d'un salarié.

C'est un recouvrement par voie d'opposition sur salaire.

**e - La notification des avis**

L'agent de poursuite devra se faire accompagner par un agent de sécurité pour notifier les avis aux condamnés.

Lorsque ces derniers résident dans les communes éloignées des chefs lieux de département, la brigade de gendarmerie ou le commissariat de police est sollicitée pour rechercher les intéressés et les conduire à la recette perception de la localité aux fins de paiement des frais mis à leur charge. Des entretiens que nous avons eu avec la DRP, il ressort que **la collaboration AJT et forces de l'ordre ne se fait pas souvent faute de moyen de déplacement.**

Qui plus est, les élus locaux qui peuvent aider à appréhender les débiteurs ne s'impliquent pas suffisamment.

Après paiement, la photocopie de la quittance est transmise à l'antenne pour la comptabilité à tenir et la situation de recouvrement à produire mensuellement.

Soulignons au passage que chaque brigade de la DRP est animée au minimum par deux représentants. Le tableau ci-dessous retrace la situation de recouvrement des frais et amendes judiciaires de 1999 à 2003.

**Tableau N°1 : Situation de recouvrement des frais et amendes judiciaires de 1999 à 2003**

Années	Prévisions	Réalisation	Taux de réalisation
1999	20 000 000	7 230 073	36%
2000	5 000 000	3 376 597	66%
2001	10 000 000	1 309 810	13%
2002	5 000 000	4 727 963	94%
2003	16 000 000	5 044 580	32%
<b>Total</b>	<b>55 000 000</b>	<b>21 681 953</b>	<b>39%</b>

**Source** : AJT

Il se dégage de la lecture donc de ce tableau sur les 05 années étudiées, **la faiblesse du taux de recouvrement de ces amendes judiciaires par rapport aux prévisions.**

## **B- Les Débets des comptables**

### **1- Notion de débet**

Le débet est une notion qui découle de la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des agents publics, celle-ci a une origine aussi bien lointaine qu'immédiate.

Le débet est la situation d'une caisse publique ou du comptable qui en a la responsabilité lorsque le compte révèle une insuffisance de fonds entraînant un déficit à la suite d'insuffisance de recouvrement, de paiements irréguliers, d'erreurs, de circonstances de force majeure ou toute autre cause. Il met l'agent public dans l'obligation de verser de ses deniers personnels les sommes nécessaires pour couvrir le préjudice causé à la collectivité publique par le déficit. Autrement c'est un terme de comptabilité désignant la situation d'un comptable public (ou d'un particulier dans certains cas) qui a été constitué débiteur d'une personne publique par une décision administrative (arrêté de débet) ou juridictionnelle (jugement ou arrêt de débet), après l'examen de ses comptes. La personne mise en débet peut bénéficier d'une remise gracieuse (remise de débet).

On dit qu'une personne est en débet lorsqu'elle n'a pas soldé le compte dont elle est responsable.

A partir de ces définitions, nous remarquons que toute personne (APE ou particulier) qui doit à l'Etat peut être mis en débet. Nous nous intéressons ici aussi bien à des cas de détournements de deniers publics par n'importe quel agent public que celui des comptables publics, d'autant plus que ce sont eux qui manient plus particulièrement les deniers publics.

Les comptables publics peuvent être mis en débet dans les cas ci-après :

- Trop payé à une entreprise consécutif à une actualisation du prix des prestations en cause suivant des modalités différentes de celles prévues au contrat de l'espèce.
- Paiement irrégulier d'heures supplémentaires aux agents.
- Créances non recouvrées d'organismes publics (faute de diligence).
- Différence en moins sur reste à recouvrer
- Indemnités irrégulièrement payées à un enseignant (pour ne pas avoir été prévues en l'espèce par les textes en vigueur).
  - Trop versé sur les indemnités représentatives de logement perçues par des Agents publics
  - Paiements irréguliers de frais de déplacement aux Agents Permanents de l'Etat ;
  - Paiement des soldes de marchés de travaux sans avoir réclamé (devant leur réalisation tardive), ou les prolongations régulières de délai d'exécution ou la délibération d'exonération des pénalités (alors que le retard intervenu en l'espèce justifiait l'application de telles pénalités).
  - Trop payé consécutif à une révision erronée du prix dans le cadre de l'exécution des marchés publics.
  - Trop payé consécutif à la non application des clauses contractuelles relatives à la refaçon des honoraires de l'architecte en cause pour dépassement de l'écart toléré entre le coût constaté et l'estimation prévisionnelle des travaux convenus.

## **2- Procédure de mise en débet**

La procédure de mise en débet commence par la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des comptables publics.

Après inspections et vérifications des divers organes de contrôle autre que la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, leurs rapports sont notifiés au Ministre chargé des Finances et de l'Economie. En cas d'irrégularités constatées, il est adressé à l'intéressé une demande d'explication lui permettant de s'expliquer sur les faits à lui reprocher. Si ses explications ne sont pas convaincantes, un projet d'Arrêté de débet est pris à son encontre par le Ministre

chargé des Finances. Pour ne pas donner à l'intéressé l'opportunité de s'évader, des mesures conservatoires peuvent être prises. Comme mesure conservatoire, il est mis à la garde à vue en attendant la décision de la justice.

Les affaires ou dossiers relatifs aux détournements de deniers publics relèvent de la compétence de la Cour d'assises.

Quand la décision de justice est rendue au profit de l'Etat, le Procureur Général transmet le dossier de détournement de deniers publics à l'Agent Judiciaire du Trésor qui, dès réception, les affecte à la Division du recouvrement et de l'Exécution de Décisions de Justice. Celle-ci traite le dossier (étude, démarche sur le terrain pour obtenir des informations complémentaires) et le retourne à l'Agent Judiciaire du Trésor pour visa.

Par ailleurs, la Cour d'appel rend ses Arrêts comportant un volet pénal, c'est-à-dire la condamnation à des peines privatives de liberté et un volet civil à savoir la condamnation à réparation pour préjudice causé à l'Etat. Sur demande de l'Agent Judiciaire du Trésor, l'Arrêté de débet devient un titre exécutoire entre les mains de l'AJT. L'intéressé, c'est-à-dire le Mis en Cause (MEC) est alors mis en débet et est contraint de payer sur son patrimoine, les sommes dues.

Toutefois, il est à noter que lorsque le MEC dispose de moyens, il peut payer sans l'intervention d'une décision de justice. Ici, la procédure est mise en œuvre par "arrêté de débet" en absence de décision juridictionnelle. Lorsque le débet est prononcé par la juridiction financière qu'est la chambre des Comptes de la Cour Suprême, cela donne lieu à un "arrêté de débet". L'Arrêt de débet est rendu par la Chambre des Comptes à la suite du contrôle des comptes. L'Arrêt rend le comptable débiteur des sommes correspondant au déficit de sa caisse. Celui-ci doit effectuer les versements nécessaires au rétablissement de la ligne de compte.

Tout comme les Arrêtés de débet, les arrêts de débet sont revêtus de la formule exécutoire.

Le débet est juridictionnel s'il s'agit d'une irrégularité relevée par le juge des comptes à l'occasion des opérations d'apurement (l'apurement consiste à

vérifier la moindre irrégularité et à faire les imputations nécessaires). C'est dans ce cas que le débet est contenu dans l'Arrêt de débet.

Par contre, si le débet provient d'un manque constaté par suite d'une vérification opérée par les corps de contrôle, il est administratif. Dans ces cas, le débet est prononcé par le Ministre des Finances dans l'Arrêt de débet.

Mais en la matière, en application du respect du principe de l'obligation de réserve, les informations détenues par l'administration à leur sujet sont mises sous le boisseau ; heureusement que ces dernières années, la presse ne tarit pas en dénonciations.

### **3- Procédure de recouvrement des débetés à l'AJT**

Rappelons ici qu'aux termes de l'article 6 du décret N°2007-074 du 22 Février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'AJT « l'AJT assiste le Ministre en charge des Finances et de l'Economie dans l'exercice de sa mission de sauvegarde du patrimoine national et d'accroissement des finances de l'Etat plus particulièrement la poursuite de recouvrement des débetés et condamnations liées aux détournements des deniers publics et autres malversations ».

L'article 7 du même décret précise que « L'AJT peut émettre un titre exécutoire et en poursuivre le recouvrement lorsqu'elle constate l'existence du droit de créances étrangères à l'impôt et au domaine n'ayant pas fait l'objet du titre exécutoire ».

Par ailleurs, l'article 8 du même décret ajoute « L'AJT émet de droit un titre exécutoire à l'encontre des comptables mis en débet et autres rétentionnaires de deniers publics ».

En conséquence, par ce décret, les débetés sont recouverts par l'AJT.

Deux voies bien connues de l'Administration publique béninoise sont utilisées pour effectuer le recouvrement des débetés prononcés. Il s'agit d'une part de **la voie amiable qui s'est révélée un véritable atout pour l'AJT** et, d'autre part, de la voie forcée.

Le recouvrement amiable se fait lorsque le débiteur est animé de bonne foi et accepte spontanément de s'acquitter de sa dette. Quand au recouvrement forcé, il intervient lorsque le débiteur manifeste une mauvaise foi susceptible rendre la créance irrécouvrable.

Selon que le Mis En Cause soit un Agent Permanent de l'Etat, un contribuable exerçant avec une adresse complète comme un débiteur en dehors du ressort territorial de la Cour d'Assises, la procédure utilisée diffère.

Dans le cas général, après avoir reçu du procureur les dossiers du MEC, l'Agent Judiciaire du Trésor les affecte à ses collaborateurs qui sont chargés de les traiter et de les viser avant les séances publiques au tribunal. Une fois les dossiers préparés, l'Agent Judiciaire du Trésor se constitue en partie civile pour défendre les intérêts de l'Etat au Tribunal. Suite au jugement, une décision est prise sous forme d'Arrêt. L'Agent Judiciaire du Trésor établit les titres en fonction de l'extrait de jugement, titres qui prennent la forme exécutoire. Ces titres sont établis sous forme d'Avis (A).

- Dans le cas où le Mis En Cause est un APE

Une fois que l'Avis est établi, l'Agent judiciaire du Trésor prépare une fiche d'opposition sur salaire ou sur pension qui sera transmise au Ministère chargé des Finances (Service de la solde). Dans le cas d'une radiation de la fonction publique, un dossier est transmis au Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la réforme Administrative.

- Dans le cas où le contribuable exerce avec une adresse complète connue.

L'Agent Judiciaire du Trésor établit successivement deux types de convocations à savoir : l'avertissement, le dernier avis.

- Dans le cas où les intéressés débiteurs sont en dehors du ressort territorial de la Cour d'Assises.

L'Agent Judiciaire du Trésor établit à son représentant une contrainte extérieure pour lui permettre de recouvrer les sommes dues.

La Contrainte Extérieure est composée de 3 pièces : l'Etat des condamnés retardataires, la copie d'extrait de jugement, l'avertissement.

Comme l'AJT ne dispose pas de structures adéquates (guichets caisses...) pour garder par devers elle les fonds recouverts et étant donné que le trésor est la caisse principale de l'Etat, ce dernier intervient généralement pour recouvrer. Une fois le recouvrement réalisé, les références des quittances de paiement sont inscrites au dos de l'extrait de la décision avec la mention « PAYE ».

Les extraits soldés sont récapitulés dans un registre. Une copie est envoyée à la juridiction ayant rendu la décision pour la mise à jour du registre et des dossiers.

Il convient de signaler dans ce cadre que le recouvrement des sommes détournées ne connaissait aucune issue significative jusqu'à un passé récent. Des recherches à l'AJT pour la période de 1990 à 2000 révèlent à titre d'illustration qu'aucun sous n'a été recouvert sur les 746 760 879 F CFA de débits consécutifs aux détournement, de deniers publics jusqu'en 2001.

Ce n'est que récemment que les efforts de l'AJT ont permis de solder quelques arrêtés de débits.

Les données dont nous disposons à cet effet concernent le point des arrêtés de débits des années 1995 à 2002 et celui des arrêtés de débits soldé

**Tableau N° 2 :** Tableau synoptique de quelques débits

Années de condamnation	Nombre de débits	Principal	Recouvert	Montant	
				Reste à recouvrer	Pénalité
1995	4	9 073 875	Néant	9 073 875	4%
1996	1	36 794 656	21561450	15 233 206	4%
1997	8	45489912	6134608	39 355 304	11%
1998	7	114 659 250,7	Néant	114 659 250,7	4%
1999	8	175 396 239	Néant	175 396 239	4%
2000	21	804783568	263600	804 519 968	11%
2001	5	42457898	560000	41 897 898	11%
2002	3	25937373	Néant	25 937 373	11%
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>1254602771</b>	<b>28529658</b>	<b>1226073113</b>	

**Source :** AJT Situation au 12 Fév. 2007

Ce tableau montre que sur un montant partiel de 1 254 602 771 F CFA de débits mis en recouvrement, seulement 28 529 658 ont été recouvré soit un taux de recouvrement de 2,3% ; Ce taux est largement au-dessous de la norme. C'est la confirmation de la faiblesse du recouvrement opéré au titre des créances étrangères à l'impôt par l'AJT. **Cette situation ne traduit-elle pas la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement des débits ?**

### **C- Créances des anciennes banques d'Etat.**

Selon les dispositions de l'article 2 Al 4 du décret n°2007-074 du 22 Février 2007 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'AJT, cette dernière est chargée d'opérer diligemment non seulement le recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine mais aussi celles des offices ou sociétés dissous ou liquidés.

C'est certainement en application de ces dispositions que le service de recouvrement des créances des anciennes banques d'Etat a été rattaché au BREDJ depuis que la cellule de recouvrement des créances des anciennes banques d'Etat a clos ses activités le 1<sup>er</sup> septembre 2000 et le dossier transféré à l'AJT. Il s'agit à cet effet des banques suivantes :

- Banque Béninoise pour le Développement (BBD)
- Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) et la
- Banque Commerciale du Bénin.

La CNCA liquidée en 1987 a rejoint la BCB et la BBD le 1<sup>er</sup> juillet 1990, date à laquelle les opérations de liquidation de ces deux banques ont démarré. La liquidation de ces anciennes banques d'Etat a pris fin le 31 Octobre 1997 sous la gestion du Syndic M. KOUSSE Alidou. Trois ans plus tard, le dossier fut confié à l'Agence judiciaire du trésor qui devra continuer le recouvrement des créances desdites banques et aussi le paiement des sommes dues aux déposants. Une partie du personnel de ces banques fut maintenue pour éviter que les dossiers soient classés. Elle assure sa mission au BREDJ précisément au service du Recouvrement des Créances des Anciennes Banques d'Etat (SRCABE).

Les créances de ces banques sont composées des engagements non respectés par leurs clients. Au nombre de ces engagements, nous pouvons citer :

- les crédits octroyés et dont les échéanciers n'ont pas été respectés ;
- les découverts accordés à des opérateurs économiques qui n'ont pas honorés leurs engagements ;
- les facilités de caisse négociées par les clients au niveau des exploitants et des chefs d'agence qui ne sont pas remboursées par certains bénéficiaires ;
  
- les avances accordées et restées impayées ;
- les crédits documentaires, immobiliers, personnels et d'équipement qui devraient être remboursés à court – moyen ou à long terme ou qui ne sont pas soldés.

Le BREDJ et l'AJT à travers le SRCABE doivent recouvrer cette masse de créance afin de satisfaire les déposants de ces anciennes banques dont les comptes sont gelés.

Au SRCABE, les procédures de recouvrement concernent :

- le recouvrement amiable
- le recouvrement judiciaire

### **1- Le Recouvrement amiable**

Il consiste à convoquer les débiteurs pour obtenir d'eux l'échéancier de remboursement.

Lorsqu'ils reconnaissent le bien-fondé de leur dette, ils effectuent des versements sur le compte débiteur.

Tous versement est matérialisé par un reçu délivré par la caissière ou l'agent qui a encaissé les fonds.

#### **a - Versement espèces**

Carnet de reçus : BCB 8238

**Crédit** : Compte client

**Débit** : Caisse espèces

#### **b - Remise chèques**

La liasse **BCB 1027** sert de reçu provisoire.

Le chèque est envoyé à la banque pour encaissement. Lorsqu'il est bon, son montant est enregistré au crédit du compte de l'Agent Judiciaire du Trésor

et cette écriture permet de passer les opérations sur le compte du client avec la **liasse BCB 16407** ou **BCB 16408**.

**Crédit** : Compte client

**Débit** : Compte banque

Un avis de crédit est alors adressé au client.

En cas de chèque sans provision, le compte de l'Agence Judiciaire du Trésor est débité de frais d'impayés qui sont récupérés sur le client.

Le débiteur peut demander la remise des agios. Dans ce cas, on procède à l'éclatement des engagements en capital et agios et le capital retenu doit être apuré dans un délai maximum de six (06) mois.

Les résultats sont donc notifiés au débiteur. Lorsqu'il finit de rembourser, le montant des agios remis est viré au chapitre "Pertes de l'Agence Judiciaire du Trésor" suivant la procédure ci-après :

- transmission à la Comptabilité des éléments du dossier avec la liasse BCB 1021 dénommée "Courier interne" signé du Chef Bureau de Recouvrement et de l'Exécution des Décisions de Justice ;
- à la réception, le comptable initie les écritures de nivellement du compte avec la liasse BCB 1607 ou BCB 1608

**Crédit** : Compte client du montant des agios

**Débit** : Compte Pertes A.J.T. du montant des agios.

Après la passation des écritures par l'informatique, une mainlevée est délivrée au débiteur par l'agent ayant à charge le dossier.

Dans le cas où les billets à l'ordre existent dans le dossier, ceux-ci sont retournés au client par l'imprimé « Avis de débit non apparent » signé du  
C / B R E D J

Pour les débiteurs salariés défaillants, les avis à tiers détenteurs sont adressés à leurs employeurs pour faire retenir sur leur traitement mensuel la quotité cessible.

Le reversement des prélèvements par les employeurs permet de créditer les comptes des intéressés.

Dans le cas où la dette est contestée, il faut rechercher l'élément de contestation sur la base des extraits de compte.

Lorsque toutes les preuves sont établies on peut confondre le débiteur qui revient le plus souvent à la table de négociation. Dans le cas contraire, il est attiré devant le tribunal.

## **2- Le Recouvrement Judiciaire**

Lorsque le règlement amiable échoue, le dossier fait l'objet d'une procédure de recouvrement judiciaire. Elle porte sur deux catégories de crédit :

- les crédits sous-tendus par des garanties
- Les crédits sans garanties

### **a - Crédit garantie par des hypothèques, gages ou nantissements**

Le dossier est confié à l'avocat avec toutes les preuves justifiant l'existence de la créance et la garantie détenue.

Ce dernier engage la procédure appropriée aux fins de parvenir au recouvrement de la créance.

L'Avocat, une fois saisi, demande au créancier de lui délivrer un **"POUVOIR SECIAL"** pour agir. Ce document est aussi nommément adressé à l'Huissier instrumentaire.

En cas de pluralité des titres, le pouvoir spécial est délivré aux auxiliaires suscités pour chaque titre.

Après quoi, l'Avocat réclame l'expertise de l'immeuble mis en gage.

Une fois les rapports d'expertise en sa possession, il déclenche la procédure proprement dite pour parvenir à la saisie et à la vente judiciaire de l'immeuble.

Si l'immeuble est vendu, il envoie les fonds au créancier qui les fait enregistrer sur le compte débiteur.

En cas de défaut d'enchérisseurs, l'immeuble est adjugé au créancier qui procède par la suite à la mutation du titre en son nom.

En principe, à cette étape de la procédure, le montant de l'adjudication doit venir réduire le niveau des engagements du débiteur par la passation des écritures ci-après

**Crédit** : Compte client

**Débit : Compte immobilisations**

**b - Les crédits sans garanties**

Ici, la procédure consiste à assigner le débiteur en paiement.

La saisine de l'Avocat est la même qu'en matière de réalisation de garanties.

Lorsque la décision intervenue devient définitive, l'Avocat, par le biais de l'Huissier, procède à l'exécution du débiteur par la saisie et la vente de ses biens meubles et immeubles.

En cas de dépôt simple des titres, la grosse des décisions intervenue lui sert à procéder à l'expropriation de l'immeuble mis en garantie.

La vente peut intervenir devant Notaire ou Huissier de Justice.

**c - Cas des successions**

L'interlocuteur valable ici est l'administrateur des biens de la succession.

En cas de contestation de la créance, l'administrateur est attiré devant le Tribunal.

Les remises de garanties, après apurement du solde débiteur, sont effectuées entre ses mains contre décharges.

Il convient de souligner qu'au départ, le recouvrement des créances des anciennes banques d'Etat se déroulait bien et la plupart des débiteurs répondaient spontanément à la convocation du SCRABE. Mais au fur et à mesure que les années passent le recouvrement devient de plus en plus difficile et le montant recouvré va souvent en diminution. Nous en voulons pour preuve le point des recouvrements de 2000 à 2006 établi dans le tableau ci-après.

**Tableau N°3:** Point de recouvrement des créances des anciennes banques d'Etat

Années	Prévisions	Réalisations	Taux
2000	800.000.000	645.828.993	81%
2001	800.000.000	548.898.279	69%
2002	800.000.000	1.519.279.864	190%
2003	800.000.000	395.377.469	49%

2004	500.000.000	395.377.469	79%
2005	500.000.000	199.240.515	40%
2006	400.000.000	258.046.789	65%
Totaux	4.600.000.000	3.971.049.378	86%

**Source :** Elaboré à partir des budgets du SRCABE et des points de recouvrement par année obtenus au service informatique.

Conformément à ce tableau, nous constatons que :

- l'année 2002 a été caractérisée par un dépassement important du recouvrement réalisé par rapport à la prévision ;
- les réalisations n'ont pas atteint les prévisions les autres années ;
- En 2001, le service a noté une baisse du montant recouvré par rapport à l'année précédente ;
- 2001 – 2002, évolution croissante du recouvrement ;
- 2002 – 2003, baisse à nouveau du recouvrement ;
- 2003 – 2004, le niveau de recouvrement reste constant ;
- 2004 – 2005, nouvelle baisse ;
- 2005 – 2006, léger accroissement du montant recouvré au titre des créances des anciennes banques d'Etat.

**Le tableau montre cependant une amélioration de la situation de recouvrement des créances des anciennes banques d'Etat même si le SRCABE n'atteint pas souvent ses prévisions.** C'est d'ailleurs dans le but d'inciter les débiteurs à solder leur compte que les responsables du service ont adopté la mesure d'éclatement des engagements en capital et agios qui aboutit à la remise d'agios au débiteur qui apuré cash son capital ou dans un délai maximum de six (06) mois.

Pour atteindre son objectif, la section de recouvrement du SRCABE, va à la recherche des débiteurs, repère les maisons, assure l'information de ces derniers.

Les visites sont périodiquement programmées et servent de relance surtout dans la procédure amiable. Elles s'effectuent normalement les Mardi, Jeudi et Vendredi. Mais ce programme n'est plus de nos jours respecté faute de moyens de déplacement et aussi du personnel.

Les Agents de recouvrement sont souvent confrontés aux problèmes ci-après :

- non localisation de certains débiteurs ;
- indigence caractérisée d'autres débiteurs

De même, en ce qui concerne la procédure de recouvrement forcé, la lenteur judiciaire observée à ce niveau complique davantage la tâche au service de recouvrement. En effet, les actions intentées par l'AJT au profit des anciennes

banques d'Etat sont restées pendant près de 20 ans sans issues et les créances y afférentes sont en souffrance.

Une fois les procédures de recouvrement et le mécanisme de fonctionnement de la section recouvrement du SRCABE étudiés, il convient d'apprécier aussi le mode de fonctionnement des autres sections du SRCABE qui concourent au recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

## **II- Mécanisme de fonctionnement des autres sections de la DRP**

Nous étudierons à cet effet, les sections fonctionnement et contentieux du SRCABE.

### **A- La section fonctionnement**

Cette section est composée des sous-sections suivantes : caisse, trésorerie et de la sous-section gestion administrative.

#### **1- Caisse - comptabilité - trésorerie**

##### **a - Mission liée au recouvrement**

Sous l'autorité du C/SF, la caissière a pour tâche d'encaisser promptement toutes les recettes au profit du BREDJ, précisément les versements en espèce au titre du recouvrement des créances des anciennes banques d'Etat.

A cet effet, elle assure quotidiennement les tâches suivantes :

- Encaisser les recettes
- Délivrer les reçus
- Remplir les fiches ou registre de centralisation des recettes
- Tenir à jour le brouillard de caisse

– **Rendre compte en fin de journée au C/SF**

En fin de journée, toutes les pièces justificatives des versements effectués sont acheminées au service informatique du SRCABE où les écritures sont passées conformément à la procédure ci-dessus décrite.

Il convient de rappeler à ce niveau que les écritures relatives au recouvrement par chèque et par virement ne sont réellement passées sur les comptes clients qu'à la fin du mois après la prise du relevé de compte du

**SRCABE, c'est là une mesure de prudence qui permet de se protéger au besoin des risques liés à l'émission des chèques sans provision.** Il faut noter que cette sous-section joue à la fois le rôle de caissier, de trésorerie et de comptable. **C'est la preuve d'une multiplicité des charges à ce niveau.**

**b- Les procédures comptables**

Elles portent sur la caisse de menues dépenses et les achats de biens et services.

- **Opérations relatives à la caisse de menues dépenses**

La caisse de menues dépenses sert à faire face au règlement de petits achats et au règlement des avances sur achats. Il s'agit donc des paiements dont les montants n'excèdent pas 20 000 F CFA ; tous autres règlements se font par chèque. Toute dérogation devant être expressément accordée par l'AJT ou le C/BREDJ. Les pièces justificatives sont enregistrées dans un ordre chronologique au livre journal de caisse.

Un coffre-fort assure la sécurité des fonds et des valeurs inactives. La dotation de ladite caisse est de 100 000 F CFA qui sont renouvelé après production des pièces justificatives des opérations effectuées. Tout achat effectué est sous-tendu par une facture. Un état récapitulatif de l'utilisation des fonds est établi périodiquement.

- **Achats de biens et services**

Au début de chaque exercice, un budget est élaboré et soumis à l'approbation du ministre en charge des finances et de l'économie. Tout achat de matériel puis de prestation de service fait l'objet de commande.

Lorsque le montant de la commande est supérieur à 100 000 F CFA, il fait l'objet d'une consultation. Il pourra donc être demandé à trois fournisseurs de produire des factures pro forma. Le choix est souvent porté sur le fournisseur qui a le meilleur rapport qualité-prix. Tout achat excédant 100 000 F CFA est réglé par chèque. Le paiement se fait sur autorisation de l'AJT qui peut, en cas de besoin, déléguer ses prérogatives au C/BREDJ. La procédure d'achat des biens et services est la suivante :

- établissement d'une demande d'engagement de dépenses ;
- établissement de bon de commande en trois exemplaires, l'original étant adressé au fournisseur ;
- le bon de commande est soumis à l'approbation du C/BREDJ.

A la livraison d'une commande, le fournisseur joint à sa facture un bordereau de livraison appuyé de la demande d'engagement de dépenses et de l'original du bon de commande.

Le règlement par chèque de ladite commande se fait au vu des pièces énumérées supra.

Le fournisseur doit acquitter les factures ou les revêtir du cachet "payé".

## **2- La Gestion Administrative**

Elle est relative à la gestion du matériel, du mobilier et à la gestion du personnel.

### **a - La gestion du matériel et du mobilier**

Il s'agit de :

- Meubles
- Véhicules
- Engins à deux roux
- Equipements divers

Ces matériels mobiliers sont répertoriés dans un registre avec toutes les caractéristiques. **Un inventaire se fait une fois l'an.** Toute section de matériel est subordonnée à l'autorisation préalable de l'AJT

### **b - Les missions officielles**

Elles sont sous-tendues par un ordre de mission approuvé et signé par l'AJT qui peut au besoin déléguer sa signature au C/BREDJ. Les frais de mission sont alloués conformément au disposition en vigueur.

### **c - La gestion du personnel**

Le SRCABE au sein du BREDJ utilise un personnel recruté des anciennes banques d'Etat dissoutes

Un contrat de travail est signé entre ce personnel du SRCABE et l'AJT.

- Les notes de service précisent les règles de fonctionnement du service.
- Chaque agent dispose d'un dossier personnel ouvert au niveau de la section du Fonctionnement ; ce dossier est mis à jour dès la survenance d'événements devant avoir une incidence sur la situation administrative de l'agent.
- Chaque agent a droit à deux (02) jours de congés payés par mois de travail effectif.
- Le salaire est négocié entre l'Agent Judiciaire du Trésor et l'employé.
- Une situation de la masse horaire effectuée est produite chaque mois à travers des feuilles de présence ;
- Les salaires sont payés le dernier jour du mois ; il est tenu compte des retenues à la source, des absences et des congés.
- Les états de salaires sont soumis à l'Agent Judiciaire du Trésor pour contrôle et signature ; ce dernier peut déléguer sa signature au C/BREDJ ; les états de salaires sont ensuite enregistrés puis classés.
- Les heures supplémentaires effectuées doivent être préalablement autorisées.
- Les avances sur salaires faites au personnel sont octroyées le cas échéant, à partir du quinze (15) de chaque mois ; elles sont remboursées à la fin du même mois.
- Les salaires sont payés à la caisse ou par chèque.

**Notons que les primes de recouvrement sont accordés au personnel**

## **B- La section [contentieux]**

Elle est relative au SRCABE et assure le recouvrement de ses créances contentieuses. Sous l'assistance de son avocat conseil ; la section peut faire une assignation en paiement ou en réalisation de garantie. Elle suit de près tous les dossiers en instance et est en étroite collaboration avec l'avocat pour le bon déroulement du procès. Tout est mis en œuvre pour que le SRCABE gagne. La section fournit au besoin toutes les pièces justificatives des créances objet du litige. Il convient de souligner à cet effet que le SRCABE a connu de nombreux déplacements et que les conditions dans lesquelles les déménagements ont été effectués ne permettent pas de retrouver aisément les pièces justificatives

surtout qu'il s'agit souvent dans ces cas de vieilles créances. **L'entretien des archives pose alors problème** et le recrutement d'un archiviste professionnel serait selon le C/SC un atout considérable.

La section [contentieux] s'occupe aussi de la conservation des titres de garanties et assure la radiation du gage lorsque le débiteur solde son compte.

**SECTION 2<sup>ème</sup>** : Du choix de la problématique à la vision globale de résolution de la problématique choisie

Dans la présente section, nous allons tout d'abord présenter la liste des problématiques possibles, puis choisir une à résoudre et terminer ensuite en faisant ressortir la vision globale de résolution de la problématique choisie.

## **PARAGRAPHE 1 : Choix de la Problématique**

### **I- Inventaire des éléments de l'Etat des Lieux de base.**

L'étude du système de recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine par le Bureau de Recouvrement et de l'Exécution des Décisions de justice nous a permis de dégager les atouts et les faiblesses ci-dessous cités.

#### **A- Inventaire des atouts :**

- Pratique de recouvrement amiable
- Renforcement des juridictions avec la mise en place des brigades
- Informatisation du SRCABE
- Existence d'une politique de motivation du personnel avec le paiement des primes de recouvrement
- Pratique d'inventaire permanent au niveau de la gestion du matériel.

## **B- Inventaire des faiblesses**

- Défaut d'informatisation du système de recouvrement des frais et amendes judiciaires et des débits.
- Manque du personnel
- Mauvais remplissage des pièces d'exécution
- Vide Juridique existant au niveau du délai de la notification des avis de recouvrement
- Manque de synergie entre l'AJT et le Trésor Public
- Insuffisance de la Collaboration entre les forces de l'ordre et l'AJT
- Implication insuffisante des élus locaux
- Manque de moyens roulants
- Recouvrement des différentes créances réalisé toujours en dessous de la prévision.
- Retard dans l'établissement des pièces d'exécution
- Absence du service des archives
- Mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement.
- Multiplicité des tâches au niveau de la section fonctionnement du BREDJ

- Faible couverture du réseau de recouvrement de l'AJT sur le territoire national
- Problème d'enregistrement

## **II- Ciblage de la problématique**

### **A- Problématiques possibles**

**Tableau N°4 :** Regroupement des problèmes par centre d'intérêt :  
détermination des problématiques possibles.

<b>N°</b>	<b>Centre d'intérêt</b>	<b>Problématiques</b>	<b>Problèmes Général</b>	<b>Problèmes spécifiques</b>
1	Organisation interne	- La Problématique de la gestion efficiente des ressources de l'AJT	Gestion non efficiente des ressources	- Manque de personnel Non-informatisation du système de recouvrement des débits et des frais et amendes judiciaires - Absence des archives - Multiplicité des tâches - Manque de moyens roulants
2	Implication des autres structures	Problématique d'une bonne collaboration entre l'AJT et les organes indirects du recouvrement	Insuffisante collaboration avec les autres organes indirects de recouvrement	- Insuffisance de la collaboration entre les forces de l'ordre et l'AJT - Manque de synergie entre l'AJT et le Trésor - La lenteur judiciaire.
3	Recouvrement des créances	- Problématique	Recouvrement non optimal	- Retard dans établissement des titres exécutoires

		d'un meilleur recouvrement des créances étrangères à l'impôt de l'Etat par l'AJT	des créances étrangères à l'impôt et au domaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvais remplissage des pièces d'exécution</li> <li>- Recouvrement réalisé des créances toujours en dessous des précisions</li> <li>- Implication insuffisante des élus locaux</li> <li>- faible couverture des cellules de recouvrement de l'AJT sur le territoire national.</li> </ul> <p>Mise en œuvre peu efficiente des procédure de recouvrement.</p>
--	--	--	---	--

### B- Choix de la problématique et formulation du sujet.

Une analyse des différents problèmes identifiés au cours de la restitution des mécanismes de fonctionnement du Bureau de recouvrement et de l'Exécution des Décision de Justice de l'Agence du Trésor, nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles il faudra faire face afin de trouver des solutions aux problèmes de l'AJT et plus précisément de son Bureau de Recouvrement et d'Exécution des Décisions de Justice. Cependant, le choix de notre problématique sera orienté non seulement par le souci de mettre en application des connaissances acquises en Administration des finances et du Trésor et de leur donner un fondement pratique à l'épreuve de la réalité.

C'est la raison pour laquelle nous avons ciblé un certain nombre de problématiques qui tiennent compte de nos objectifs. Il s'agit :

- de la gestion efficiente des ressources de l'AJT ;
- de la bonne Collaboration de l'AJT avec les autres organes n'intervenant pas directement dans le recouvrement mais dont l'action contribue à la réalisation de l'objectif ;
- problématique d'un meilleur recouvrement des créances étrangères à l'impôt de l'Etat par l'AJT.

Par ailleurs, les créances étrangères à l'impôt et au domaine de l'Etat constituent des recettes non fiscales et représentent une importante source d'alimentation du budget général de l'Etat. C'est dire que sans ces recettes, l'Etat ne peut réaliser ses ambitions. De plus, compte tenu du fait que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons décidé d'axer cette étude sur celle d'un meilleur recouvrement des créances étrangères à l'impôt de l'Etat afin d'amener l'AJT à assumer de manière efficiente la mission de recouvrement à elle confiée par l'Etat.

Le problème général qui se rapporte à cette problématique est celui du recouvrement non optimal des créances. Il est caractérisé par les problèmes spécifiques suivants :

- Recouvrement réalisé toujours en dessous des prévisions
- Absence de brigade de recouvrement de l'AJT dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo
  
- Implication insuffisante des élus locaux.
- Mauvais remplissage des pièces d'exécution
- Retard dans l'établissement des pièces d'exécution
- Mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement.

Pour tenter de résoudre ces problèmes liés à la problématique d'un meilleur recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine, notre sujet est libellé comme suit : « Propositions pour un recouvrement optimal des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine par l'Agence Judiciaire du Trésor. »

## **PARAGRAPHE 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique**

### **I- Spécification de la problématique choisie**

A l'instar de beaucoup de pays, le Bénin a un budget essentiellement pourvu par les ressources internes. Celles-ci sont constituées à la fois des recettes fiscales et des recettes non fiscales. S'il est vrai que les recettes fiscales

se taillent la part du loup, l'apport des recettes non fiscales n'est pas moins considérable et la rentabilité de ces dernières passe nécessairement par un processus de recouvrement performant.

Au Bénin plusieurs administrations s'occupent du recouvrement des recettes non fiscales mais celle qui a reçu mandat légal est l'Agence Judiciaire du Trésor.

En effet, par l'ordonnance n°28/PR-MJL/MFACP du 28 Août 1967, l'Agent Judiciaire du trésor a été nommé avec pour mission principale la représentation de l'Etat devant les tribunaux et cours et le recouvrement des créances étrangères à l'impôt. Par créances, il faut entendre les débits des comptables, les frais et amendes judiciaires et l'état des lieux de base de notre étude montrent que quarante ans (40 ans) après cette nomination, les résultats de l'Agence Judiciaire du Trésor ne sont guère reluisants.

En effet, par ces temps où l'Etat a plus que jamais besoin de ressources financières pour faire face à ses charges qui ne cessent de croître, l'Agence éprouve d'énormes difficultés dans le recouvrement des créances. Plusieurs milliards de créances (relatifs aux débits, aux frais et amendes judiciaires, créances des sociétés d'Etat dissous conformément aux données de l'Etat des lieux de base) sont restés non recouverts à ce jour.

Cette difficulté qu'éprouve l'AJT à mobiliser les recettes provenant des condamnations pécuniaires, des amendes et même des débits comptables liés aux détournements des deniers publics et autres malversations révèle sa faible performance et est par conséquent susceptible d'empêcher la réalisation de la politique économique de l'Etat. Il est donc plus que jamais nécessaire de trouver une solution à cette préoccupation afin que l'Etat rentre dans ses droits.

C'est ce qui a d'ailleurs motivé le choix de notre problématique relative au meilleur recouvrement des créances étrangères à l'impôt par l'AJT.

Il est important de souligner que nous sommes en train de faire une recherche diagnostique et non une consultation. Pour cette raison, nous ne pouvons pas faire une étude exhaustive de tous les problèmes spécifiques liés à

cette problématique, mais nous nous contenterons de sélectionner les plus importants qui feront l'objet de notre étude.

L'outil de sélection utilisé pour faire le choix est le degré d'importance et de complexité des problèmes spécifiques.

Ainsi, les problèmes d'implication insuffisante des élus locaux et du mauvais remplissage des pièces d'exécution peuvent facilement être résolus par les responsables de l'AJT. Un renforcement de capacités des agents de poursuite et de recouvrement doublé d'une forte sensibilisation des élus locaux produiraient de bons résultats.

Plus complexes qu'importants et nécessitant une étude rigoureuse, les problèmes spécifiques suivants ont été retenus pour la réalisation de notre recherche :

- Recouvrement réalisé toujours en dessous des prévisions
- Absence de brigade de recouvrement de l'AJT dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo
  
- Retard dans l'établissement des pièces d'exécution
- Mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement

## **II- Vision globale de résolution de la problématique**

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, la problématique spécifiée et notre sujet formulé, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent le problème général identifié.

Rappelons que le problème général est celui du recouvrement non optimal des créances étrangères à l'impôt et au domaine par l'AJT. Créances qui constituent une part importante des recettes non fiscales. Lesdites recettes étant budgétisées, leur recouvrement est d'une importance capitale pour la réalisation de la politique de l'Etat. Dans une vision de l'Etat qui ne peut exécuter ses dépenses qu'en comptant sur l'ensemble des ressources dont il dispose, nous présenterons la procédure de recouvrement des créances étrangères à l'impôt à travers les différents problèmes spécifiques identifiés plus haut.

Quant au problème spécifique N°1 relatif au recouvrement réalisé toujours en dessous de la prévision, il faut d'abord préciser que l'efficacité de l'Agence judiciaire du trésor ne saurait s'apprécier qu'en fonction de sa capacité à recouvrer le maximum de créances dont elle a la charge et il convient à ce niveau d'analyser les modes de recouvrement des créances de l'AJT. Il nous faudra fonder la résolution de ce problème spécifique sur **une approche basée sur l'efficacité des modes de recouvrement utilisés.**

En ce qui concerne le problème spécifique N°2 relatif à la faible couverture des cellules de recouvrement de l'AJT sur le territoire national, nous partons de la place des créances étrangères à l'impôt dans le financement du budget national pour aboutir au renforcement des structures centrales de recouvrement à travers la mise en place effective des brigades de l'Agence dans les deux grandes villes du pays. Il est désormais question pour l'AJT d'assurer effectivement la poursuite et le recouvrement des condamnations pécuniaires prononcées par les deux grands tribunaux du Bénin (Cotonou et Porto-Novo). La résolution du problème spécifique N°2 se rapporte à une **approche basée sur l'installation des brigades de l'AJT dans toutes les villes du pays et plus particulièrement à Cotonou et à Porto-Novo.**

Quant au problème spécifique N°3 relatif au retard dans l'établissement des titres d'exécution par les tribunaux, il convient de rappeler que le recouvrement ne peut s'opérer qu'au moyen desdits titres. La promptitude dans l'élaboration de ceux-ci requiert la franche collaboration de toutes les structures administratives qui y sont impliquées. Il faudra donc fonder la résolution de ce problème sur **une approche basée sur l'implication effective de toutes les structures administratives contribuant à l'élaboration des pièces d'exécution.**

Pour ce qui est du problème spécifique N°4 relatif à la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine, rappelons que la loi a accordé des prérogatives à l'AJT pour le recouvrement de ces créances. Au nombre de ces prérogatives figurent celles énoncées dans l'article 7 du nouveau décret 2007-074 qui affirme le pouvoir de l'Agence d'émettre un titre exécutoire et d'en poursuivre le recouvrement lorsqu'elle constate l'existence d'un droit de créances étrangères à l'impôt et au

domaine n'ayant pas fait l'objet d'un titre exécutoire. En outre l'agent judiciaire du Trésor dispose d'autres mesures de contrainte comme les saisies et la contrainte par corps auxquels il ne fait pas suffisamment recours.

En vue d'assurer la performance de l'Agence, nous fondons la résolution de ce problème spécifique sur **une approche théorique basée sur la mise en œuvre efficiente des procédures de recouvrement des créances à travers l'application effective de toutes les voies de contrainte.**

Les différentes parties de la théorie générale de recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine de l'Etat peuvent être résumés dans un tableau de synthèse des approches par problème.

**Tableau N° 5 : Synthèse des approches théoriques par problèmes**

<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>Problèmes spécifiques</b>	<b>Approches théoriques retenues</b>
1	-Recouvrement réalisées toujours en dessous de la prévision	Approche basée sur l'efficacité des modes de recouvrement utilisés
2	Faible couverture des cellules de recouvrement de l'AJT	Approche basée sur l'installation des brigades dans toutes les villes du pays et plus particulièrement à Cotonou et à Porto-Novo.
3	Retard dans l'établissement des titres exécutoires	Approche basée sur l'implication effective de toutes les structures administratives contribuant à l'élaboration des pièces d'exécution
4	Mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine	Approche basée sur la mise en œuvre efficiente des procédures de recouvrement des créances à travers l'application effective de toutes les voies de contrainte

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche méthodologique composée de dix (10) étapes :

- 1- Fixation des objectifs de la recherche
- 2- Formulation des hypothèses de travail
- 3- La construction du tableau de bord de l'étude
- 4- Le point des connaissances antérieures
- 5- Le choix de l'outil de mobilisation des données
- 6- Le choix de l'outil d'analyse
- 7- La mobilisation des données
- 8- L'Analyse des données
- 9- La formulation du diagnostic
- 10- Les approches de solutions et les conditions de mise en œuvre.

## CHAPITRE DEUXIEME

De la nécessité d'optimiser aux propositions pour une optimisation réussie du recouvrement des créances de l'Etat étrangères à

Le recouvrement effectif des créances étrangères à l'impôt et au domaine, notamment des peines pécuniaires, des amendes prononcées par les tribunaux au profit de l'Etat et surtout des débits des comptables est d'une importance capitale pour la réalisation des ambitions économiques de l'Etat. Celui-ci ne pouvant exécuter ses dépenses sans les recettes, la question de la mobilisation des recettes en général, et l'optimisation du système de l'AJT sont devenues des préoccupations majeures qui s'imposent.

A travers ce chapitre, nous formulerons les hypothèses nécessaires après avoir fixé les objectifs à atteindre par l'étude et identifié les causes supposées à la base des problèmes. Ensuite, nous ferons une revue de littérature avant de mettre en place la méthodologie du travail pouvant nous permettre à la fin de collecter, d'analyser les données et de proposer les approches de solution nécessaires à l'éradication des causes des problèmes qui entravent l'efficacité de l'AJT.

**SECTION 1<sup>ère</sup>** : Des objectifs à la méthodologie de travail.

Nous présenterons les objectifs de l'étude, les hypothèses de travail et le tableau de bord d'une part et le point des connaissances sur les problèmes identifiés et les méthodes de recherche retenues d'autre part.

## **PARAGRAPHE 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude.**

### **I- Fixation des objectifs de l'étude.**

Les objectifs de l'étude ont été fixés par rapport aux problèmes à résoudre et se présentent comme suit :

#### **A- Objectif général**

L'objectif général de notre étude est de suggérer les conditions d'éradication des obstacles au recouvrement optimal des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine par l'AJT.

#### **B-Objectifs spécifiques**

Les objectifs spécifiques seront formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés.

##### ***Objectif spécifique n°1 :***

Proposer des mesures nécessaires à la réalisation optimale du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

##### ***Objectif spécifique n°2 :***

Suggérer la mise en place effective des cellules de recouvrement de l'AJT dans toutes les grandes villes du Bénin et plus particulièrement à Cotonou et à Porto-Novo.

##### ***Objectif spécifique n°3 :***

Proposer des approches de solution visant à améliorer la procédure d'établissement des pièces d'exécution.

##### ***Objectif spécifique n°4 :***

Recommander à l'AJT l'application effective de toutes les mesures contraignantes de recouvrement.

## **II- Formulation des hypothèses et élaboration du tableau de bord.**

### **A- Formulation des hypothèses.**

Il s'agit d'identifier pour chaque problème spécifique les causes supposées à la base et de se servir de la cause la plus plausible pour formuler l'hypothèse.

#### **1- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 1**

Après l'analyse du problème relatif à la faible réalisation des recouvrements par rapport à la révision et après enquêtes auprès des agents concernés, nous avons identifié deux causes supposées à l'origine .Ces causes sont positionnées par ordre d'importance croissante. Ainsi nous avons :

- La difficulté de retrouver les débiteurs ;
- La lourdeur administrative et la lenteur de la procédure.

La faiblesse du taux de recouvrement des créances peut être due à la difficulté de retrouver les personnes débitrices des condamnations pécuniaires. En effet, des entretiens eu avec le personnel de l'agence, il ressort que pour les condamnations pécuniaires, les problèmes relatifs à la lenteur judiciaire, le mauvais remplissage des extraits rendent difficile la poursuite des débiteurs.

Au SRCABE, cette même cause a été soulevée par les responsables. En effet, il s'agit ici de vieilles créances , et les agents de poursuite et de recouvrement se retrouvent parfois face à la caducité des adresses données en son temps à la banque et même face à des homonymies. En outre l'on ne se serait pas retrouvé face à cette difficulté si la procédure de recouvrement forcée n'imposait pas une certaine contrainte à l'AJT.

En effet, les minutes de décisions de justice prononçant des peines pécuniaires au profit de l'Etat suivent un long circuit administratif avant d'avoir force exécutoire. Elles quittent le tribunal pour la Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre (DDET) pour enregistrement et reviennent au tribunal avant d'être transmis à l'Agent judiciaire du trésor. De plus, entre la

réception des titres et l'exécution des dispositions contenues dans ces titres, il peut s'écouler une longue période. Période durant laquelle les condamnés peuvent dissimuler leur bien et même changer d'adresse.

Nous estimons par conséquent que la lourdeur administrative et la lenteur de la procédure de recouvrement sont les causes les plus proches de la source de notre problème.

De cela, nous formulons l'hypothèse n°1 de la façon suivante : La lourdeur administrative et la lenteur de la procédure sont à l'origine de la faiblesse du recouvrement.

## **2- Cause et hypothèse liées au problème spécifiques n° 2**

Concernant le problème spécifique relatif à l'absence des brigades de recouvrement de l'AJT dans Cotonou et Porto-Novo, nous avons identifié deux causes supposées être à la source.

Notons que ces causes sont classées et se présentent comme suit :

- Manque de volonté politique ;
  
- Manque d'infrastructures et de personnel.

L'installation des cellules de recouvrement de l'AJT dans toutes les villes du pays, principalement à Cotonou et Porto-Novo suppose l'existence d'un personnel qualifié pouvant assurer la poursuite et le recouvrement des condamnations pécuniaires. Bien que la décision d'octroi d'infrastructures et de recrutement de personnel pour le compte de l'administration revienne aux gouvernants, nous ne saurions placer la faiblesse de la couverture du réseau de l'AJT sous le seul coup d'un manque de volonté politique. La belle preuve est que ces brigades existent dans six villes du pays et leur absence dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo ne peut être l'expression d'un quelconque manque de volonté de la part des décideurs.

Par conséquent, les goulots d'étranglement à l'installation effective des brigades de ces deux principales villes du pays résident à notre avis dans le manque d'infrastructures et de ressources humaines précisé plus haut.

Le manque d'infrastructures et de personnel est donc à la base de l'absence des brigades de recouvrement de l'AJT dans les deux principales villes du Bénin .

### **3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3**

Le retard dans l'élaboration des pièces d'exécution peut être dû :

- A la pénurie de personnel caractérisant à la fois l'AJT et les juridictions ;
- Dysfonctionnement des administrations chargées de l'établissement et de l'enregistrement des pièces d'exécutions ;
- Manque de volonté politique

Comme nous l'avons précisé plus haut, le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine ne peut s'effectuer qu'au moyen des titres exécutoires et l'état des lieux de base à révéler le retard dans l'élaboration de ceux-ci. Ce retard peut être imputé à la pénurie de personnel dans les administrations impliquées dans la réalisation du titre puisqu'il faut des agents qualifiés pour assurer cette mission. Cette pénurie crée d'office un dysfonctionnement des structures administratives chargées de l'établissement et de l'enregistrement des pièces d'exécution. Nous avons cependant du mal à imputer le retard dans l'établissement des pièces d'exécution à ces deux premières causes évoquées.

Nous pensons qu'une volonté politique visant à créer des conditions d'amélioration de la procédure d'établissement des pièces d'exécution par l'édition de nouveaux textes fait défaut. Par conséquent la cause du manque de volonté politique apparaît comme la cause la plus pertinente du problème évoqué.

Nous formulons notre hypothèse n°3 de la façon suivante : le retard dans l'établissement des titres exécutoires est dû au manque de volonté politique des décideurs.

### **4- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 4**

A propos du problème de la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement et d'après nos investigations nous avons pu identifier trois causes possibles :

- Les injonctions politiques et administratives ;
- Le manque de volonté décisionnelle ;
- La régulière contestation de certaines créances et les exigences des autres voies de contrainte.

La mission de recouvrement de l'AJT ressort du mandat légal attribué à celui-ci. L'AJT est donc le mandataire légal de l'Etat et les injonctions politiques et administratives peuvent décourager voire empêcher la mise en œuvre des voies de contraintes et particulièrement le recours aux dispositions de article 7 du décret 2007-74. Cette situation peut valablement entraîner un manque de volonté décisionnelle des responsables.

Même si les dispositions qui existent s'imposent de droit, il faut souligner que les créances résultant du détournement des deniers publics ont un caractère incertain lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une procédure Judiciaire. Cette situation est susceptible de créer la réticence des autorités chargées de la mise en œuvre des voies de contraintes. En effet, le constat de l'existence d'une créance étrangère à l'impôt peut être contesté si celle-ci ne résulte pas d'une décision de justice qui a acquis force de chose jugée. Il paraît de ce fait imprudent pour l'AJT d'émettre l'état exécutoire d'une créance incertaine. Qui plus est, la mise en œuvre des voies de contrainte que sont la saisie et la contrainte par corps suivent une longue et coûteuse procédure si bien que l'AJT éprouve des difficultés à les appliquer surtout lorsqu'il s'agit des peines d'amende qui ne dépassent souvent pas 20000F. C'est ce qui nous permet d'émettre l'hypothèse suivante.

La régulière contestation des créances pouvant faire l'objet d'émission d'un état exécutoire par l'AJT et les exigences des autres voies de contrainte explique la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement des créances.

## **5- Cause et hypothèse liées au problème général**

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse général, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

### **B- Elaboration du tableau de bord de l'Etude**

Le tableau de bord de notre étude peut être résumé comme suit conformément au tableau ci-après :

**Tableau n°6** : Tableau de bord de l'étude : Propositions pour un recouvrement optimal des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine par l'AJT

Niveau d'Analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
<b>Niveau général</b>		<b>Problème général</b> Recouvrement non optimal des créances étrangères à l'impôt et au domaine	<b>Objectif général</b> Suggérer des conditions d'éradication des obstacles au recouvrement optimal des créances étrangères à l'impôt et au domaine	<b>Cause générale</b>	<b>Hypothèse générale</b>
	1	<b>Problème spécifique n°1</b> Recouvrement réalisé toujours en dessous des prévisions	<b>Objectif spécifique n°1</b> Proposer des mesures nécessaires à la réalisation optimale du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine	<b>Cause spécifique n°1</b> La lourdeur administrative et la lenteur de la procédure de recouvrement.	<b>Hypothèse spécifique n°1</b> La lourdeur administrative et la lenteur de la procédure de recouvrement sont à l'origine de la faiblesse du recouvrement.
	2	<b>Problème spécifique n°2</b> Absence de brigades de recouvrement de l'AJT dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo	<b>Objectif spécifique n°2</b> Suggérer la mise en place effective des brigades de recouvrement de l'AJT dans toutes les grandes villes du Bénin et plus particulièrement à Cotonou et à Porto-Novo.	<b>Cause spécifique n°2</b> Le manque d'infrastructures et de personnel.	<b>Hypothèse spécifique n°2</b> Le manque d'infrastructures et du personnel est à la base de l'absence des brigades de recouvrement de l'AJT dans les villes de Cotonou et de porto-Novo.
	3	<b>Problème spécifique n°3</b> Retard dans l'établissement des pièces d'exécution	<b>Objectif spécifique n°3</b> Proposer des approches de solutions visant à assurer l'établissement dans les délais des pièces d'exécution.	<b>Cause spécifique n°3</b> Manque de volonté politique.	<b>Hypothèse spécifique n°3</b> Le manque de volonté politique est à la base du retard dans l'établissement des pièces d'exécution.
	4	<b>Problème spécifique n°4</b> Mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement	<b>Objectif spécifique n°4</b> Recommander à l'AJT l'application effective de toutes les mesures contraignantes de recouvrement.	<b>Cause spécifique n°4</b> La régulière contestation des créances devant faire l'objet de l'émission d'un titre exécutoire par l'AJT et les exigences des autres voies de contrainte.	<b>Hypothèse spécifique n°4</b> La régulière contestation des créances pouvant faire l'objet de l'émission d'un titre exécutoire par l'AJT et les exigences des autres mesures contraignantes expliquent la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement

### **III- Point des connaissances sur les problèmes en résolution**

Il est question de faire le point des connaissances antérieures sur les différents problèmes de notre étude. La réalisation de cet exercice se fera à l'aide des thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Ainsi nous ferons le point des connaissances liées au problème général en résolution qui est celui du recouvrement non optimal des créances étrangères à l'impôt et au domaine par l'AJT et celle liée aux problèmes spécifiques. Les approches retenues au niveau de la vision globale de résolution, pour les rappeler sont les suivantes :

- Approche basée sur l'efficacité de la procédure de recouvrement utilisée ;
- Approche basée sur l'installation des brigades dans toutes les villes du pays et plus particulièrement à Cotonou et à Porto-Novo ;
- Approche basée sur l'implication effective de toutes les structures administratives contribuant à l'élaboration des pièces d'exécution ;
- Approche basée sur la mise en œuvre efficiente des procédures de recouvrement à travers l'application effective de toutes les voies de contrainte.

Notons au préalable que les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques sont sous le couvert de la thématique du problème général du recouvrement optimal des créances étrangères à l'impôt et au domaine par l'AJT.

En outre, le présent exercice n'a pas pris en compte les deux premières approches. Toutes nos recherches documentaires dans le domaine se sont avérées infructueuses. Les études antérieures n'ont pas tenu compte des problèmes spécifiques relatifs à ces approches.

#### **A- Point des connaissances antérieures liées au retard dans l'établissement de pièces d'exécution.**

Les condamnations pécuniaires prononcées au profit de l'Etat sont des décisions exécutoires ou assorties de sursis. Pour qu'elles soient exécutoires certaines conditions doivent être remplies :

- soit le juge prévoit que la décision est exécutoire nonobstant toute voie de recours ;
- Soit elle ne contient pas cette clause et un titre exécutoire doit être établi pas le tribunal ou la cour qui a rendu la décision et enregistré au service des domaines avant de devenir exploitable par les agents de poursuite et de recouvrement de l'AJT.

DONNIER (M) α DONNIERS (JB), 2001, P.59 définissent le titre exécutoire comme l'acte permettant à son bénéficiaire de poursuivre l'exécution forcée en recourant si nécessaire à la force publique. Il est obligatoirement un écrit qui se caractérise par l'identification de l'obligation à l'exécution, l'identification de la personne qui doit exécuter l'obligation et la formule exécutoire. Face au doute de plus en plus inquiétant qui plane sur le paiement spontané des créances issues des condamnations pécuniaires, ces auteurs préconisent l'élaboration à temps des titres exécutoires.

Dans l'audit des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine, réalisé par le cabinet CDM-consultants, l'auditeur a trouvé impérieux « la création d'une cellule d'enregistrement et de gestion des décisions de justice comprenant outre l'AJT, des représentants des services des domaines et de l'enregistrement et du tribunal » afin de palier au problème de l'établissement des titres exécutoires ».

Dans ce même ordre d'idées, ADJOTIN DANNON Alain et DANNON Marie, 2005, FADESP, P74 proposent la mise en place d'une structure tripartite composée des représentants du greffe de la juridiction concernée, de la Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre qui est un service technique de la DGID et de ceux de l'AJT en vue d'un meilleur traitement des titres exécutoires constatant des créances au profit de l'Etat.

QUENUM Serge Simplicie, 2005, ENA P51 à 52 fait la même proposition en utilisant les termes ci-après « ... la mise sur pied d'un comité d'au moins trois agents composé de greffier, d'agent d'AJT et d'agent du service de l'Enregistrement, des Domaines et du timbre dont la mission première serait l'établissement et l'enregistrement dans les délais des titres d'exécution des décisions de justice créant des ressources à l'Etat ».

## **B- Point des connaissances liées au problème de l'application peu efficiente des procédures de recouvrement.**

Rappelons que la thématique retenue pour la résolution de ce problème est celle relative à la mise en œuvre efficiente des procédures de recouvrement des créances à travers l'application effective de toutes les voies de contrainte.

L'article 7 du décret 2007-074 confère à l'AJT le pouvoir d'émettre un titre exécutoire et d'en poursuivre le recouvrement par toutes les voies de droit.

En effet, Gérard Rousseau, 1961 sans avoir défini les conditions de mise en œuvre de la procédure conduisant à l'émission du titre exécutoire par l'AJT lui-même, propose pour son recouvrement « qu'il soit apporté le maximum de célérité dans la mise en application de toutes les voies de droit ».

QUENUM Serges Simplicie, 2005, ENA II, P 47 quant à lui, met cette application peu efficiente sous le coup des injonctions administratives et politiques souvent adressées à l'AJT et trouve qu'il est impérieux que ce dernier soit libre dans l'exercice de ses fonctions sans craindre de perdre son poste. La prise d'un texte qui fixe la durée du mandat de l'AJT pourrait selon l'auteur, donner à l'AJT toute la liberté pour défendre les intérêts de l'Etat.

Au delà de l'émission d'un état exécutoire, l'AJT dispose d'autres mesures de recouvrement forcé à savoir les saisies et la contrainte par corps.

Tout créancier muni d'un titre exécutoire peut faire saisir les meubles corporels de son débiteur pour les faire vendre et se payer sur le prix. Il procède ainsi à la saisie vente. L'AJT dispose non seulement de cette forme de saisie mais, il peut faire également recourir à la saisie attribution<sup>2</sup> et à la saisie des rémunérations<sup>3</sup> Joseph DJOGBENOU (2006).

La saisie attribution est une saisie à fin d'exécution consistant pour le créancier dont la créance est fondé en titre exécutoire de se faire attribuer les sommes d'argent que détient son débiteur sur une autre personne. L'avis à tiers détenteur adressé aux employeurs des débiteurs par l'AJT est une forme de saisie attribution

---

<sup>2</sup> Article 153 AUPSRVE

<sup>3</sup> Article 173 AUPSRVE

La saisie rémunération quant à elle, est une procédure particulière d'exécution qui porte sur les salaires et autres rémunérations dus au débiteur d'un créancier muni d'un titre exécutoire. Ce sont les articles 173 et suivants de l'Acte Uniforme de l'AUPSRVE qui sont le siège de l'institution.

C'est en application de cette procédure que les fiches d'opposition sont envoyées au service de la solde de la DGTCP pour opérer des prélèvements sur le salaire des débiteurs APE.

## **PARAGRAPHE 2 : Méthodologie de l'étude liée au recouvrement optimal des créances étrangères à l'impôt et au domaine.**

Notre méthodologie embrassera d'une part, une approche théorique issue des contributions antérieures sur les problèmes spécifiques retenus et d'autre part, une approche empirique consacrée à la description des méthodes d'enquête.

### **I - Approche théorique**

L'exposé de cette partie nous permettra de retenir pour chaque problème spécifique une approche thématique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

#### **A- Conditions pour la réalisation d'un recouvrement des créances égal voire supérieur à la prévision par l'AJT**

##### **1- Normes d'amélioration du problème de la faiblesse du recouvrement.**

S'il est vrai que les créances étrangères à l'impôt et au domaine ne constituent pas la source principale de financement du budget national, elles en constituent tout de même une source non négligeable.

Il est donc nécessaire de cerner les contours du problème de la faiblesse du recouvrement. Et comme nous l'avons mentionné dans notre hypothèse la lourdeur administrative et la lenteur de la procédure de recouvrement seraient à l'origine de ce problème.

Notre recherche documentaire s'étant avérée infructueuse, nous proposons la mise en place des dispositions visant à améliorer la procédure de recouvrement.

## **2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées à la faiblesse du recouvrement.**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes enquêtées, c'est-à-dire la cause qui réunira plus de 50% des avis.

## **B- Conditions pour une présence effective des brigades de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo.**

### **1- Normes d'amélioration du problème d'absence de brigade de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo.**

Le problème mis en cause ici est celui de la couverture insuffisante des cellules de recouvrement de l'AJT sur l'étendue du territoire national et particulièrement leur absence dans les deux principales villes du pays.

L'hypothèse de recherche émise dans ce cadre, place le problème de manque d'infrastructure et de personnel à l'origine de cette absence.

Cependant, nos recherches ne nous ont pas permis de dégager une approche théorique de résolution de ce problème. Nous suggérons alors la mise à disposition d'infrastructures et le recrutement de personnel qualifié pouvant permettre l'installation effective des brigades sur toutes l'étendue du territoire national.

### **2- Seuil de décision pour l'analyse des données relatives à l'absence des brigades.**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes enquêtées, c'est-à-dire celle qui réunira plus de 50% des avis.

## **C- Conditions pour l'établissement dans les délais des pièces d'exécution.**

### **1- Normes d'amélioration du problème de retard dans l'établissement des pièces d'exécution.**

Comme mentionné dans notre hypothèse, le retard dans l'établissement des pièces d'exécution résulte du manque de volonté politique des décideurs.

Il revient donc aux décideurs de manifester une volonté politique visant à améliorer la procédure d'établissement et d'enregistrement des pièces d'exécution.

Ainsi, d'une manière simple mais logique et objective, nous retiendrons les approches du cabinet CDM CONSULTANT 1999, de Dannon ADJOTIN, Marie DANNON (2005) et Simplicie Serge QUENUM qui ont exposé, le premier dans un audit et les autres dans leur mémoire, la mise en place d'une structure tripartite pour palier à ce problème de retard dans l'établissement des pièces d'exécution.

Ils proposent à cet effet, que cette structure soit composée des représentants des juridictions, du service des domaines et de l'AJT.

### **2- Seuil de décision pour l'analyse des données relatives au retard dans l'établissement des pièces d'exécution.**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes enquêtées ; c'est-à-dire celle qui réunira plus de 50% des avis.

## **D- Conditions pour une mise en œuvre efficiente des procédures de recouvrement.**

### **1- Normes d'amélioration du problème.**

Le problème mis en cause ici est celui de la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement. L'hypothèse émise dans ce cas est celle de la régulière contestation des créances pouvant faire objet d'un état exécutoire et les exigences liées à la mise en œuvre des autres voies de contraintes.

Pour palier à ce problème, il convient de retenir l'approche de Léonard ROUSSEAU qui propose qu'en matière de recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine, qu'il soit apporté le maximum de célérité dans la mise en application de toutes les voies de droit.

## **2- Seuil de décision pour l'analyse des données relatives à la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement.**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes enquêtées, c'est-à-dire celle qui réunira plus de 50% des avis que les autres.

## **II- Approche empirique.**

Elle nous permettra de mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée.

Les étapes à franchir dans cette approche sont les suivantes :

- Objectif de l'enquête ;
- Population mère ;
- Nature de l'enquête ;
- Echantillonnage ;
- Spécification des données à recueillir ;
- Conception des questions d'enquêtes ;
- Technique d'outil de présentation des données.

## **A- Fixation de l'objectif de l'enquête et identification de la population mère**

### **1- Fixation de l'objectif de l'enquête**

Notre enquête a pour objectif de collecter les données nécessaires à la vérification de nos hypothèses précédemment formulées. Ainsi, notre enquête permettra de savoir :

- Si la lourdeur administrative et la lenteur de la procédure de recouvrement sont à la base de la faiblesse du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.
- Si le manque d'infrastructures et de personnel est à l'origine de l'absence des brigades de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo.
- Si le manque de volonté politique des décideurs est la base du retard dans l'établissement des pièces d'exécution.
- Si la régulière contestation des créances pouvant faire l'objet d'émission d'un état exécutoire et les exigences liées aux autres mesures contraignantes expliquent la mise en œuvre peu efficiente de recouvrement.

## **2- Identification de la population mère**

Notre étude étant relative au recouvrement des créances, notre enquête sera orientée vers le personnel administratif intervenant dans la procédure de recouvrement des créances ciblées. Il s'agit principalement du personnel de l'AJT et plus précisément celui de son BREDJ. Nous avons aussi recueilli l'avis de quelques responsables de la DDET, de la DGID, du service de la recette de la DGTCP, ceux des juridictions et de quelques cadres des Ministères sous tutelles. Il s'agit pour la plus part des chefs bureaux, des chefs services, des chefs divisions et de quelques agents.

### **B- Nature de l'enquête échantillonnage et spécification des données à recueillir.**

#### **1- Nature de l'enquête**

Pour atteindre les objectifs ci-dessus cités, le choix de la méthode d'enquête a été fait à partir de la population concernée par la vérification de chacune des hypothèses.

En effet, les hypothèses n°1 et 3 émises indexent à la fois les personnels des trois principales structures administratives intervenant dans le processus de recouvrement (AJT, DDET et Juridictions) et les autorités du Ministère chargé des finances, du Ministère de la Justice et de la Présidence de la République.

Ainsi nous nous servons d'un guide d'entretien ou d'un questionnaire selon leur disponibilité pour collecter les informations auprès de ces derniers.

Quant aux hypothèses n°2 et 4, elles concernent particulièrement l'AJT et nous nous sommes également servis d'un guide d'entretien.

## **2- Echantillonnage et spécification des données à recueillir**

Pour atteindre nos objectifs, nous avons ciblé un échantillon de 100 personnes. Mais en raison des difficultés, nous n'avons pu questionner que 70 personnes. Le tableau suivant définit le taux de réalisation.

**Tableau N° 7 : Taux de réalisation de l'enquête**

<b>Catégorie</b>	<b>Services</b>	<b>Effectifs prévus</b>	<b>Effectif réalisé</b>	<b>Taux de réalisation</b>
<b>Personnel de la Présidence</b>	AJT	25	25	100%
	Cabinet Civil	05	03	60%
<b>Ministère en charge des finances</b>	DGID	15	5	33%
	DGTCP	15	15	100%
<b>Ministère de la Justice</b>	Juridictions	30	20	67%
	Cabinet	10	2	20%
<b>TOTAL</b>		100	70	70%

Les données à mobiliser concernent

- La faiblesse du recouvrement ;
- L'absence de brigades de recouvrement de l'AJT dans les villes de Cotonou et Porto-Novo ;
- Le retard dans l'établissement des pièces d'exécution ;
- La mise en œuvre des procédures de recouvrement.

## **C- Conception des questions, techniques et outils de présentation des données**

### **1- Conception des questions d'enquête**

Les guides d'entretien et le questionnaire se trouvent en annexe.

## **2- Technique de dépouillement et outil de présentation des données**

Le dépouillement des données se fera manuellement en raison de la petite taille de notre échantillon et de la simplicité de notre étude.

**SECTION 2<sup>ème</sup>** : De la collecte des données et vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions

L'étude sur le recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine connaîtra son aboutissement dans la présente section.

Nous partirons en effet de la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des solutions en passant bien évidemment, par la vérification des hypothèses de départ émises et l'établissement du diagnostic.

### **PARAGRAPHE 1 : Collecte, analyse des données et diagnostic établi**

En application de la méthodologie de recherche choisie, nous avons procédé à la collecte des données liées au recouvrement non optimal des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Nous présenterons et analyserons ces données dans ce paragraphe avant d'établir le diagnostic lié à l'étude.

#### **I- Collecte et Présentation des données.**

##### **A- Collecte des données, difficultés et limites.**

Elle a été réalisée au moyen d'un questionnaire et d'un guide d'entretien avec les responsables intervenant dans les processus de recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Ces outils ont été distribués conformément au tableau n°7 de réalisation de l'enquête ci-dessus établi.

Au nombre des difficultés rencontrées, nous avons :

- le réticence de quelques personnes enquêtées à répondre à certaines questions et à mettre à notre disposition des documents nécessaires à

l'établissement d'un bon diagnostic. Cette réticence ne nous a cependant pas surpris compte tenu du caractère très sensible de notre domaine d'étude.

- La grève dans les juridictions
- La non disponibilité du personnel enquêté due à l'ampleur de la tâche à lui confiée.

Les limites quant à elles sont relatives à la qualité des données recueillies car en temps normal notre enquête devrait être étendue à toutes les brigades de recouvrement de l'AJT, aux autorités politiques des ministères de tutelle et même à un échantillon de débiteurs. Mais nous avons limité cete enquête compte tenus du temps dont nous disposons et aussi de la sensibilité du domaine d'étude.

Ces difficultés n'ont cependant entamé en rien, la portée et la qualité des données collectées.

## B- Présentation des données

Les résultats des données issues des divers dépouillements seront présentés dans un tableau de synthèse.

Les deux types d'enquêtes nous permettrons de connaître les causes réelles des problèmes identifiés. Le tableau de synthèse est donc lié aux quatre problèmes identifiés.

### 1. Résultats relatifs à la faible réalisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

**Tableau N°8 :** Cause du problème de la faible réalisation du recouvrement des créances.

Reponses	ITEM 1	ITEM 2	ITEM 3	TOTAL
<b>Effectif</b>	30	36	4	70
<b>Fréquence</b>	0,43	0,51	0,06	1

**ITEM 1 :** Difficulté de retrouver les débiteurs

**ITEM 2 :** Lourdeur administrative et lenteur de la procédure.

**ITEM 3 : Autres réponses**

**Source** : Résultat de nos enquêtes relatives à la question :

QUELLE EST SELON VOUS LA CAUSE DU FAIBLE TAUX DE REALISATION DU RECOUVREMENT DES CREANCES ETRANGERES A L'IMPOT ET AU DOMAINE ?

On constate que 51% des responsables intervenant dans le processus de recouvrement estiment que la cause de la lourdeur administrative et de la lenteur de la procédure est à l'origine du faible taux de recouvrement.

Par contre 43% pensent que la cause du problème spécifique en étude est due à la difficulté de retrouver les débiteurs. 6% estiment que la cause du problème spécifique se retrouve ailleurs.

**2. Résultats relatifs à l'absence de brigades de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo**

**Tableau N °9** : Cause du problème de l'absence de brigade dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo.

Réponses	ITEM 1	ITEM 2	ITEM 3	TOTAL
Effectif	03	62	05	70
Fréquence	0,04	0,89	0,07	1

**ITEM 1** : Manque de volonté Politique

**ITEM 2** : Manque d'infrastructure et de personnel

**ITEM 3** : Autres réponses

**Source** : Résultats de nos enquêtes relatives à la question :

POURQUOI LES VILLES DE COTONOU ET DE PORTO-NOVO N'ONT ELLES PAS DE BRIGADES DE RECOUVREMENT ?

On constate que 89% des personnes enquêtés estiment que la cause du problème lié à l'absence des brigades de recouvrement de l'AJT est le manque d'infrastructures et la pénurie du personnel.

Par contre 7% pensent que la cause du problème spécifique en étude se retrouve ailleurs et 4% le rapporte au manque de volonté politique des décideurs.

### 3. Résultats relatifs au retard dans l'établissement des pièces d'exécution.

Tableau N°10 : Cause du problème de retard dans l'établissement des pièces d'exécution.

Réponses	ITEM 1	ITEM 2	ITEM 3	TOTAL
<i>Effectif</i>	26	6	38	70
<b>Fréquence</b>	0,37	0,09	0,54	1

**ITEM 1** : Pénurie du personnel

**ITEM 2** : Dysfonctionnement des administrations chargées de l'établissement et de l'enregistrement

**ITEM 3** : Manque de volonté politique.

**Source** : Résultats de nos enquêtes relatives à la question :

QUELLES EST A VOTRE AVIS LA CAUSE DU RETARD DANS L'ETABLISSEMENT DES PIECES D'EXECUTION ?

A l'étude des questionnaires adressées aux acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et d'enregistrement des pièces d'exécution, 54% des personnes interrogées estiment que la cause du retard dans l'établissement des dites pièces est le manque de volonté politique des décideurs à faire édicter de nouveaux textes visant à améliorer la procédure.

Par contre 37% pensent que ce retard est dû à la pénurie de personnel devant renforcer les structures en charge, et seulement 9% attribuent la cause du problème spécifique en résolution aux dysfonctionnement de ces structures.

#### 4. Résultats relatifs à la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement

Tableau N°11 : Cause du problème relatif à la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement.

Réponses	ITEM 1	ITEM 2	ITEM 3	TOTAL
<i>Effectif</i>	11	14	45	70
Fréquence	0,016	0,20	0,064	1

**ITEM 1** : Injonctions politiques et administratives

**ITEM 2** : Manque de volonté décisionnelle

**ITEM 3** : La régulière contestation de certaines créances et les exigences des autres voies de contraintes

**Source** : Résultat de nos enquêtes relatives à la question :

QUELLE EST SELON VOUS LA CAUSE DE LA MISE EN ŒUVRE PEU EFFICIENTE DES PROCEDURES DE RECOUVREMENT ?

On constate que 64% du personnel interrogé estiment que la cause du problème relatif à la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement est la fréquente contestation des créances pouvant faire l'objet d'un état exécutoire et les exigences liées aux autres voies de contrainte.

Tels sont les résultats qui découlent de la collecte des données que nous avons réalisée. Après cette présentation, il nous faudra procéder à l'analyse de ceux-ci.

## II- Analyse des résultats et vérification des hypothèses

Nous aborderons ici l'analyse des résultats des enquêtes liée aux problèmes spécifiques et la vérification des hypothèses de base émises.

## **A- Analyse des résultats**

### **1- Analyse des résultats des enquêtes relatifs à la faible réalisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.**

Des résultats de notre enquête (tableau n°8), il ressort que l'item 2 : lourdeur administrative et lenteur de la procédure a requis 51% des avis. Ceci prouve que cet item est la cause unique justifiant la faible réalisation du recouvrement.

En effet d'après le seuil de décision, toutes les causes possibles de poids inférieur à 50% seront éliminées et seules les causes de poids supérieur à 50% seront retenues.

Par conséquent, la cause réelle du problème est la lourdeur administrative et la lenteur de la procédure de recouvrement.

### **2- L'Analyse des résultats relatifs à l'absence de brigades de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo**

Le tableau n°9 qui récapitule les divers résultats liés au problème spécifique n°2 montre que 89% à des acteurs questionnés trouvent que la cause au problème est le manque d'infrastructures et la pénurie du personnel.

L'enquête étant fructueuse la cause réelle du problème est : le manque d'infrastructures et la pénurie du personnel.

### **3- L'analyse des résultats des enquêtes relatifs au retard dans l'établissement des pièces d'exécution.**

Parmi les items retenus afin de justifier le problème spécifique relatif au retard dans l'établissement des pièces d'exécution, seul l'item lié au manque de

volonté politique des décideurs a requis le plus grand nombre d'avis et à obtenu un poids de 54% lors des deux enquêtes.

On en déduit que la cause réelle du problème en étude est le manque de volonté politique.

#### **4- L'analyse des résultats des enquêtes relatifs à la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement.**

Des résultats de note enquête (Tableau N°11) il ressort que l'item 3 : La régulière contestation de certaines créances et les exigences des autres voies de contrainte a comme poids 64%. C'est la preuve que cet item est l'unique cause justifiant la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement.

### **B- Degré de vérification des hypothèses**

#### **1- Degré de vérification de l'hypothèse n° 1**

Des résultats issus de nos enquêtes, il ressort que la lourdeur administrative et la lenteur de la procédure est la cause réelle de la faible réalisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine. Or l'hypothèse formulée précédemment fait ressortir la même cause. Notre hypothèse de départ est par conséquent validée.

#### **2- Degré de vérification de l'hypothèse n°2**

De l'analyse des résultats issus de nos enquêtes, il ressort que le problème d'absence de brigades de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo a pour cause réelle le manque d'infrastructures et la pénurie de personnel. Or l'hypothèse formulée précédemment fait ressortir la même cause.

#### **3- Degré de vérification de l'hypothèse n°3**

D'après l'hypothèse formulée par rapport au problème lié au retard dans l'établissement des pièces d'exécution, la cause réelle de ce problème est le manque de volonté politique des décideurs.

Il en résulte que la cause supposée équivaut à la cause réelle issue des enquêtes. Nous pouvons conclure que notre hypothèse est vérifiée.

#### **4- Degré de vérification de l'hypothèse n°4**

Des résultats issus de nos enquêtes, il ressort que le problème de la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement a pour cause réelle la régulière contestation de certaines créances et les exigences liées aux autres voies de contrainte.

Notre hypothèse de base faisant ressortir la même cause, nous pouvons dire que cette hypothèse est vérifiée.

### **III- Formulation du diagnostic**

#### **A -Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 1**

La lourdeur administrative et la lenteur de la procédure sont les causes principales de la faible réalisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

#### **B -Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 2**

Le manque d'infrastructures et de personnel est la cause de l'absence des brigades de recouvrement de l'AJT dans les villes de Cotonou.

#### **C- Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 3**

Le manque de volonté politique des décideurs se manifestant pas à la non édition de nouveaux textes adéquats visant à améliorer et à accélérer la procédure est à la base du retard dans l'établissement des pièces d'exécution.

#### **D-Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n°4**

La régulière contestation des créances pouvant faire l'objet d'un état exécutoire et les exigences des autres voies de contraintes dont dispose l'AJT est à l'origine de la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement.

Après avoir identifié les problèmes qui entravent le bon fonctionnement du système de recouvrement de l'AJT, il nous revient de formuler des propositions de solutions pour l'optimisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

## **PARAGRAPHE 2 : Propositions pour une optimisation réussie du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine et les conditions de leur mise en œuvre.**

Les problèmes spécifiques qui constituent des goulots d'étranglement à l'efficacité de l'AJT dans le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine viennent d'être clairement identifiés. Il nous revient de suggérer des moyens appropriés pour dynamiser le système afin d'aboutir à un recouvrement optimal des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.

Dans notre démarche pour la recherche des solutions, nous viserons l'éradication des causes des problèmes spécifiques identifiés.

### **I- Propositions**

Compte tenu de la complémentarité des problèmes spécifiques n°1 et 3, nous aborderons ensemble dans un (A) les propositions à leur éradication avant d'aborder celles relatives aux PS n°2 et 4

#### **A- Eradication des causes de la faible réalisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine et du retard dans l'établissement des pièces d'exécution.**

L'efficacité de l'AJT devrait se traduire par son aptitude à atteindre les prévisions en matière de recouvrement voire les surpasser. L'étude du problème numéro 1 nous a permis de dégager la cause de la lourdeur administrative et la lenteur de la procédure comme élément de diagnostic. En effet, au cours de notre stage et principalement à la suite de la revue des procédures, nous avons relevé

que le circuit administratif que suivent les minutes des décisions constatant une créance au profit de l'Etat est trop long. Cette situation est susceptible d'entraver l'optimisation du taux de recouvrement.

Elle peut aussi valablement justifier le retard dans l'établissement des pièces d'exécution qui constituent les éléments essentiels de réalisation des opérations de recouvrement.

La résolution de ces problèmes doit nécessairement passer par :

- la restructuration de l'administration judiciaire ;
- la création d'une structure tripartite chargé de l'établissement et de l'enregistrement des pièces d'exécution ;
- la responsabilisation de l'Agent recouvreur à travers l'adoption de nouveaux textes.

### **1. La restructuration de l'administration judiciaire**

La justice en générale doit faire l'objet de réforme stratégique pour plus d'efficacité. Vu l'interdépendance entre les différentes composantes de l'appareil judiciaire, ce serait pure leurre d'intervenir partiellement dans l'administration judiciaire. La réorganisation doit donc concerner tous ceux qui ont à charge le bon fonctionnement de la justice. Le greffe en particulier doit moderniser sa méthode de rédaction des jugements et assumer leur acheminement régulier et à temps vers les organes chargés de l'exécution des peines.

Il urge également d'adopter de nouvelles dynamiques judiciaires dont notamment l'institution d'un juge d'exécution qui pourrait avoir également à préparer et à accompagner l'AJT dans sa mission de recouvrement des condamnations pécuniaires.

### **2. La création d'un comité chargée de l'établissement et de l'enregistrement des pièces d'exécution.**

Cette proposition provient des contributions antérieures des auteurs qui avaient préalablement étudié le domaine. Nous la reprenons à notre compte car

nous estimons que la création d'un comité chargé prioritairement d'établir dans les délais les actes d'exécutions des décisions constatant au profit de l'Etat des créances, contribuerait efficacement à l'optimisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine. Ce comité composé des représentants des juridictions, de la DDET et de l'Agence Judiciaire du Trésor

permettra de raccourcir le circuit administratif que suivaient les actes d'exécution et assurera la célérité dans leur établissements et enregistrement.

### **3. La responsabilisation de l'Agent recouvreur**

Dans la perspective de relever le défi de l'efficacité, l'Agence Judiciaire du Trésor a besoin de faire des options stratégiques par rapport à son fonctionnement.

Le bureau de recouvrement et de l'exécution des décisions de Justice doit fonctionner comme un cabinet de recouvrement avec des objectifs bien déterminés à atteindre à échéance précise. Ainsi autant qu'il en est pour les administrations des Douanes et des impôts, il sera défini des indicateurs de performance pour l'évaluation de l'Agence Judiciaire du Trésor. La présidence de la République lui assignera des résultats par rapport auxquels une forme de motivation spéciale sera accordée à ses Agents recouvreurs. Puisqu'il en est ainsi des administration des Douanes, des Impôts et des Eaux et Forêts, le législateur pourrait s'en inspirer pour réglementer la matière. Ceci traduira la volonté politique affirmée des gouvernants de doter l'Agence des textes qui permettront à ses fonctionnaires de pouvoir réaliser leurs objectifs en toute quiétude et sécurité.

Afin de conférer un caractère systématique au recouvrement, les textes réglementant les opérations devront conférer plein pouvoir à l'AJT dans le processus de recouvrement de toutes les créances étrangères à l'impôt et au domaine de l'Etat. Ils institueront une obligation de résultat à charge de l'Agent recouvreur. Ainsi la responsabilité de l'Agent pourrait être engagée s'il n'apportait pas la preuve que le résultat ne lui incombait pas.

## **B. Eradication des causes de l'absence des brigades de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo et de la mise en œuvre des procédures de recouvrement.**

### **1. Absence de brigade de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo.**

L'étude du problème relatif à l'absence de brigade de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo nous a permis de dégager le diagnostic suivant : le manque d'infrastructures et de personnel est à l'origine de l'absence des brigades de recouvrement de l'AJT dans les deux principales villes du pays.

Il ressort de notre diagnostic que la résolution de ce problème doit passer par la mise à la disposition de l'AJT des infrastructures adéquats pour l'installation effective des ces brigades à Cotonou et à Porto-Novo. Il faut notamment doter l'Agence des locaux devant abriter lesdites brigades.

Ensuite, le recrutement d'Agents assermentés pour le recouvrement, et plus particulièrement de ceux devant servir dans ces brigades s'impose.

### **2- La mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement**

Rappelons que notre diagnostic à ce niveau, soulignait la régulière contestation des créances pouvant faire l'objet d'un état exécutoire et les exigences des autres moyens de contrainte comme facteurs explicatifs du problème.

En effet, dans le cadre de la mobilisation des ressources budgétaires de l'Etat et plus particulièrement du recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine, l'AJT dispose des mesures de contrainte comme l'émission d'un état exécutoire, la saisie et la contrainte par corps.

Pour une mise en œuvre efficiente des procédures de recouvrement nous suggérons les mesures ci-après :

- les responsables de l'AJT et les autorités à divers niveaux doivent susciter en eux même une nouvelle vision en matière de recouvrement des créances de L'Etat étrangère à l'impôt et au domaine. En réalité, la mise en œuvre

efficace des procédures de recouvrement nécessite aujourd'hui l'affirmation d'une volonté politique sans ambiguïté de faire respecter les dispositions légales en la matière. Les créances qui alimentent le budget de l'Etat ne peuvent plus être accumulées alors que les moyens légaux pour les recouvrer existent.

- L'agent judiciaire du trésor doit adresser sans hésitation un état exécutoire à tout citoyen épingle dans les rapports de vérification (cas des débits des comptables et des créances résultant d'un détournement de deniers publics). Pour éviter qu'il soit perturbé dans l'application de cette

mesure par des injonctions politiques et administratives éventuelles, la prise d'un texte qui fixe la durée de son mandat le rendant ainsi inamovible s'avère nécessaire.

- Le recours aux mesures conservatoires prévues par l'Acte Uniforme de l'OHADA portant organisation des sûretés chaque fois qu'un rapport de vérification constate des détournements. Il s'agit principalement de l'hypothèque judiciaire provisoire qui peut être accordé par le juge avant tout jugement de condamnation et même avant toute instance. Cette mesure est aussi valable pour garantir le recouvrement des frais et amendes judiciaires<sup>4</sup>.
- Le recours aux privilèges non fiscaux du trésor<sup>5</sup> dont notamment le privilège garantissant en matière pénale le recouvrement des frais de justice et des amendes.
- L'application effective de la contrainte par corps lorsque tout les autres mesures contrayantes (les saisies) se sont soldées par un échec.

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées**

La réussite de l'optimisation du recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine est tributaire de nombreux facteurs notamment des moyens matériels et humains, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication et la rénovation des procédures de travail. Ces facteurs sont pris en compte dans la définition des conditions de mise en

---

<sup>4</sup> Art 136 à 138 AUOPOSUR

<sup>5</sup> Art 148 et 149 AUOPOSUR

œuvre des mesures relatives à une réalisation optimale du recouvrement et à l'établissement dans les délais des pièces d'exécution d'une part, et d'autre part dans la définition des conditions de mise en œuvre des propositions relatives à l'installation des brigades de recouvrement de l'AJT dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo.

### **A- Conditions d'application des mesures d'éradication des causes de la faiblesse du recouvrement et du retard dans l'établissement des pièces d'exécution**

Pour mettre en œuvre les solutions liées à ces problèmes, il faut la manifestation d'une volonté politique de la part des autorités politiques. Cette volonté doit être concrétisée par :

- la dotation à l'AJT et aux juridictions des ressources humaines qualifiées.
- L'implication des ministres chargés des finances et celui chargé de la justice pour la création du comité par un arrêté conjoint signé par ces derniers.
- L'adoption d'un texte législatif national régissant les fonctions de l'agent de recouvrement

### **B- Conditions d'application des mesures d'éradication des causes de l'absence de brigades de recouvrement de l'AJT dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo**

La mise en œuvre de cette solution requiert une volonté et un véritable engagement des autorités politico-administratives. Ces derniers devront :

- Organiser les concours de recrutement des agents recouvreurs devant travailler dans ces brigades.
- Aménager un espace devant abriter lesdites brigades
- Doter l'AJT de ressources financières pouvant faire fonctionner ces brigades

### **C- Conditions d'application des mesures d'éradication des causes de la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement.**

Nous recommandons à l'Agence Judiciaire du Trésor de renforcer la capacité technique des agents chargés du recouvrement et de la poursuite et de ceux chargés du précontentieux et du contentieux. Ainsi, les Agents concernés seront suffisamment outillés pour suivre toutes les étapes de la procédure. Il faudra aussi doter l'agence d'un matériel roulant suffisant pour faciliter le déplacement des agents et éventuellement des forces de l'ordre pour l'exécution correcte des différentes tâches relatives à la mise en œuvre des procédures de recouvrement forcé des créances étrangères à l'impôt et au domaine.



**CONCLUSION**

Les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine, et plus particulièrement des condamnations pécuniaires( frais et amendes judiciaires, débits des comptables) constituent des recettes non fiscales qui alimentent le budget national.

Le recouvrement desdites créances connaît des difficultés qui créent un manque à gagner pour le trésor public et donc appauvrit l'Etat.

De l'analyse des données recueillies, il ressort qu'une masse importante de créances ciblées reste non recouvré. Il se pose alors un véritable problème de redynamisation de l'Agence judiciaire de Trésor.

Aussi, dans le souci d'apporter notre contribution à l'accomplissement de cette mission, avons nous identifié les problèmes spécifiques qui entravent son efficacité. Notre étude a révélé que :

- la lourdeur administrative et la lenteur de la procédure de recouvrement expliquent la faible réalisation du recouvrement.
- Le manque d'infrastructures et la pénurie de personnel sont à la base de l'absence des brigades de recouvrement de l'AJT dans les villes de Porto-Novo et de Cotonou
- Le manque de volonté politique des décideurs est la cause principale du retard dans l'établissement des pièces d'exécution
- La régulière contestation des créances pouvant faire l'objet d'émission d'un état exécutoire et les exigences liées aux autres voies de contrainte sont les

facteurs explicatifs de la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement

Face à tous ces problèmes spécifiques dont les causes sont connues, nous avons suggéré des approches de solutions basées sur l'éradication des causes des problèmes identifiés.

En effet, en cette période où l'économie nationale connaît des difficultés, l'Etat gagnerait beaucoup en réorganisant les services de recouvrement de l'Agence judiciaire de trésor à travers le renforcement des capacités des organes et des agents impliqués dans le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine de l'Etat.

Il urge donc de restructurer l'administration judiciaire, d'assurer une plus grande responsabilisation de l'agent mandaté pour le recouvrement des créances et d'œuvrer pour l'institution d'un juge d'exécution doté de toutes les affaires relatives aux condamnations pécuniaires au profit de l'Etat. Cela renforcerait l'agence dans l'accomplissement de sa mission. Il est aussi proposé d'opérer de nouveaux choix en matière de collaboration entre les structures impliquées dans le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine de l'Etat.

De même les créances accumulées par l'AJT et celles à venir devront être recouvrées par la mise en œuvre des procédures de recouvrement forcé pour laquelle une nouvelle vision des dirigeants s'impose. Aussi, dans ce même ordre d'idées, le recours aux mesures conservatoires proposé par l'OHADA s'avère t-il nécessaire pour prévenir l'Etat de l'insolvabilité ou de la mauvaise foi du débiteur.

Mais la mise en application de ces différentes solutions ne serait pas possible s'il n'y a pas une volonté politique claire qui conduit à la réforme de l'AJT et de toutes les structures impliquées dans le recouvrement.

Ces approches de solutions qui ne constituent que des propositions, représentent la contribution que nous apportons à la dynamisation de l'Agence judiciaire du trésor mais qui, si elles sont prises en compte, permettront l'optimisation du recouvrement des créances recouvrée par l'Agence. Ceci améliorerait les recettes de l'Etat surtout que le budget est essentiellement fiscal.

Nous espérons cependant, qu'avec le rattachement de l'AJT au cabinet civil de la présidence de la République, de nouvelles options stratégiques seront prises dans le sens de sa dynamisation.

Le présent travail s'est beaucoup penché sur le recouvrement des frais et amendes judiciaires, des débetés des comptables et des créances des anciennes banques d'Etat. Il convient de noter que ces créances ne sont qu'une partie des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. De nouvelles études s'avèrent donc nécessaires pour le recouvrement effectif des autres créances.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I- OUVRAGES**

---

#### **A- Ouvrages généraux**

1. François TERRE, Philippe SIMLER, Yves LEQUETTE : « **Les obligations** », 7<sup>ème</sup> édition, Précis DALLOZ, Paris, 1999.
2. Raymond MUZELLEC : « **Finances Publiques** », 10<sup>ème</sup> Edition, SIREY, 1997.

#### **B- Ouvrages spécialisés**

1. Brigitte HESS-FALLON, Anne-Marie SIMON : « **Aide-mémoire, Droit des Affaires** », 12<sup>ème</sup> édition, SIREY, 1999.
2. Gérard ROUSSEAU : « **L'Agent Judiciaire du Trésor Public** », Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, Paris, 1961.

### **II- REPERTOIRE**

---

1. Emmanuel Vergé, Roger de SEGOGNE : « **Nouveau répertoire de droit** », 2<sup>ème</sup> édition, DALLOZ, 1964.
2. Loïc PHILIPPE : « **Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques** », 1991

### **III- MEMOIRES**

---

1. Aboudou Ramanou BOURAÏMA : « **Le Trésor Public Béninois dans le recouvrement des créances de l'Etat de 1980 à 1986** », ENA, 1988
2. Dannon Alain T. ADJOTIN, Marie DANNON : « **L'Agent Judiciaire du Trésor et le suivi du contentieux de l'Etat devant les Juridictions** », FADESP 2004-2005.
3. Eliane VIOSSI KUADJO, Edmée SAY : « **Problématique du recouvrement des Amendes Judiciaires au Bénin** », FADESP, 2004 - 2005.
4. Francine Mauricette AFORA-HOUNGUES : « **Impact de la gestion du contentieux de l'Etat sur les Finances Publiques : Cas de L'AJT** », ENA, 2005.
5. Francine Mauricette AFORA-HOUNGUES : « **L'AJT dans son rôle d'exécution et de recouvrement des créances** », FADESP, 2001.
6. Narcisse C. M. ADJOGNON, Fidèle Y. TOSSOU : « **Problématique du recouvrement des débits en République du Bénin** », Mémoire du Cycle I ENA, Abomey-Calavi, 2000-2001.
7. Simplicite Serge QUENUM : « **Problématique de l'efficacité de l'AJT** », ENA, 2005.

8. Thérèse KOSSOU, Mathieu SOBABE : « **L'Exécution des Décisions de justice en matière pénale au Bénin : cas des peines pécuniaires** », Mémoire du Cycle II ENA, Abomey-Calavi, 1989-991.

## **IV- CODES ET TEXTES REGLEMENTAIRES**

### **A- Codes**

1. Code civile
2. Code de procédure pénale
3. Actes Uniformes OHADA

### **B- Textes réglementaires et législatifs**

1. Décret n° 2000-266 du 22 mai 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor.
2. Décret n° 2007-074 du 22 Février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor.
3. Ordonnance n° 28/PR-MJL/MFAEP du 28 Août 1967 relative à la nomination et aux attributions de l'Agent Judiciaire du Trésor.

## **V- AUTRE DOCUMENT**

Audit des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine, MFE, Christian MIGAN, 2000.

**ANNEXES**

## **QUESTIONNAIRE :**

Madame, monsieur

**Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM, nous étudions sous la direction de Romain y. SOSSOU chargé de cours à l'ENAM, le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine par l'Agence Judiciaire du Trésor. Compte tenu de notre formation et du temps dont nous disposons, nous avons spécifié les créances ci-après : les frais et amendes judiciaires, les débits des comptables et les créances des anciennes banques d'Etat. Le thème est intitulé « propositions pour un recouvrement optimal des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine par l'AJT ».**

Nous vous remercions par avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce questionnaire.

**Léonie Patricia A. AKOHA. S.**

Téléphone : 95-71-38-39

### **Identité de l'enquêté (Facultative)**

**Poste occupé**

**Ministère**

**Structure administrative**

1) Quelle est selon vous la cause de la faible réalisation du recouvrement des créances ciblées ?

La difficulté de retrouver les débiteurs

La lourdeur administrative et la lenteur de la procédure de recouvrement

Autres

2) Pourquoi les villes de Cotonou et de Porto-Novo ne disposent elles pas de brigades de recouvrement ?

Manque de volonté politique

Manque d'infrastructures et pénurie de personnel

Autres

3) Quelle est à votre avis, la cause du retard dans l'établissement des pièces d'exécution

Pénurie de personnel

- Dysfonctionnement des administrations chargées de l'établissement et de l'enregistrement
- Marque de volonté politique

4) ***Cette partie est uniquement réservée au service des domaines.***

4-1 Comment se fait l'enregistrement des minutes de décisions ?

4-2 Quelle est la procédure d'enregistrement ?

4-3 Nous avons lu dans un audit qu'il y a des années de minutes qui sont entassées chez vous. Quelle en est la cause ?

4-4 Que faut il faire pour y remédier ?

5) Quelles sont les moyens de contrainte dont dispose l'AJT pour opérer le recouvrement forcé?

- Etat exécutoire
- Saisie
- Contrainte par corps
- Autres

6-Nous avons constaté au niveau de l'Agence une difficulté à mettre en œuvre ces moyens de contrainte. Notre constat est-il fondé ? Si oui, pourquoi ?

- Les injonctions politiques et administratives
- Le manque de volonté décisionnelle
- La régulière contestation de certaines créances
- Les exigences des autres voies de contrainte

## Guide d'entretien

Madame, monsieur

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM, nous étudions sous la direction de **Romain y. SOSSOU** chargé de cours à l'ENAM, le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine par l'agence judiciaire du trésor. Compte tenu de notre formation et du temps dont nous disposons, nous avons spécifié les créances ci-après : les frais et amendes judiciaires, les débits des comptables et les créances des anciennes banques d'état . Le thème est intitulé « ***propositions pour un recouvrement optimal des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine par l'AJT***».

**Nous vous remercions par avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce questionnaire.**

**Léonie Patricia AKOHA. S.**

*(Téléphone : 95-71-38-39)*

1-Quelle est selon vous la cause de la faible réalisation du recouvrement des créances ciblées ?

2-Pourquoi les villes de Cotonou et de Porto-Novo ne disposent-elles pas de brigades de recouvrement ?

3-Quelle est à votre avis la cause du retard dans l'établissement des pièces d'exécution ?

4-Qu'est ce qui explique selon vous la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement ?

REPUBLIQUE DU BENIN

Cotonou, le

-----  
MINISTRE DES FINANCES  
ET DE L'ECONOMIE  
-----

**AGENCE JUDICIAIRE DU TRESOR**  
-----

**L'AGENT JUDICIAIRE DU TRESOR**

P. 410 COTONOU

Tél. : 30 11 25 Dteur  
30 11 40 Stand.

A

M .....

\_\_\_\_\_/AJT/BREDJ/DRP

M

J'ai l'honneur de vous notifier que vous restez devoir à l'Etat conformément

- au jugement N°
- à l'arrêt N°

rendu contre vous par

- le Tribunal Correctionnel .....

- la Cour d'Appel .....

- la Cour d'Assises .....

à son audience du .....

en sa session du .....

à cause de erreurs ou omissions

..... somme de .....

.....

plus les intérêts de droit à compter de .....

Je vous invite expressément dans un délai de huit (8) jours dès réception de la présente, à aller régulariser votre situation au guichet de la Recette - Perception de votre localité et me communiquer les références du titre de paiements.

Au cas où vous ne vous exécuteriez pas, vous serez tenu seul responsable des conséquences qui en découleraient.

**LA PRESENTE VAUT MISE EN DEMEURE.**

Veuillez agréer, M....., l'expression de mes meilleurs sentiments.

L'AGENT JUDICIAIRE DU TRESOR,

AGENCE JUDICIAIRE DU TRESOR

DE .....

N° du sommier :

Exercice :

**AVERTISSEMENT**

Vous êtes requis de payer sans retard les sommes  
ci-après, montant de la condamnation prononcée

par : le Tribunal de police d .....  
le Tribunal correctionnel d .....  
la Cour d'appel .....  
la Cour d'Assises .....  
le .....

Amendes .....		
Frais de justice .....		
Droits d'enregistrement .....		
Réparations à l'état .....		
Réparations à diverses collectivités .....		
<b>TOTAL</b> .....		
Acomptes versés .....		
Reste dû .....		

A défaut de paiement dans le délai de **huit jours**, des  
poursuites judiciaires seront exercées conformément à la  
loi.

A ....., le .....

L'AGENT JUDICIAIRE DU TRESOR,

ADRESSE :



REPUBLIQUE DU BENIN

-----  
MINISTERE DES FINANCES  
ET DE L'ECONOMIE

-----  
AGENCE JUDICIAIRE DU TRESOR

-----  
ANTENNE DE : \_\_\_\_\_  
-----

# FICHE D'OPPOSITION

N° \_\_\_\_\_ /

Valant avis à tiers détenteur de deniers affectés  
au privilège du Trésor Public

-----oOo-----

(Application des décrets du 12 Décembre 1936 et 7 Avril 1938)

-----oOo-----

RETENUES à effectuer sur le traitement d'un fonctionnaire ou employé de la fonction publique

Nom (en lettres majuscules) \_\_\_\_\_

Prénoms : \_\_\_\_\_

N° matricule administratif : \_\_\_\_\_

Emploi et grade : \_\_\_\_\_

Service : \_\_\_\_\_

Domicile : \_\_\_\_\_

NATURE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ET TAXES ASSIMILEES ASSORTIES  
DU PRIVILEGE TRESOR PUBLIC :

Article : \_\_\_\_\_ Rôle : \_\_\_\_\_ Exercice : \_\_\_\_\_

Nature : \_\_\_\_\_

Somme : (en chiffres) \_\_\_\_\_

Arrêté le présent avis à tiers détenteur à la somme (en toutes lettres) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Cotonou, le \_\_\_\_\_

L'AGENT JUDICIAIRE DU TRESOR,

Destinataire : Directeur Général du Trésor  
et de la Comptabilité Publique  
à COTONOU.

DECRET N° 2007-074 DU 22 FEVRIER 2007

Portant attributions, organisation et  
fonctionnement de l'Agence Judiciaire  
du Trésor.

**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,  
CHEF DE L'ETAT,  
CHEF DU GOUVERNEMENT,**

- Vu** la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu** l'Ordonnance n° 28/PR6MJL/MFAEP relative à la nomination et aux attributions de l'Agent Judiciaire du Trésor ;
- Vu** la Proclamation le 29 mars 2006 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 19 mars 2006 ;
- Vu** le décret n° 2006-613 du 19 novembre 2006 portant composition du Gouvernement et les décrets n° 2006-622 du 29 novembre 2006 et n° 2007-002 du 08 janvier 2007 qui l'ont modifié ;
- Vu** le décret n° 2006-269 du 14 juin 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Cabinet Civil du Président de la République ;
- Vu** le décret n° 2000-266 du 22 mai 2000, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor ;
- Sur** proposition du Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement ;
- Le** Conseil des Ministres entendu en sa séance du 31 janvier 2007 ;

**DECRETE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : \* L'Agence Judiciaire du Trésor est rattachée au Cabinet Civil du Président de la République.

- Elle est dirigée par un Agent Judiciaire du Trésor.

**Article 25** : L'Agent Judiciaire du Trésor est dispensé de fournir caution, il est également dispensé des consignations et des amendes de procédures prévues par les lois en vigueur.

**Article 26** : Les conditions d'agrément des Avocats, Officiers Ministériels et Experts auprès de l'Agence Judiciaire du Trésor sont définies par Arrêté du Chef de l'Etat.

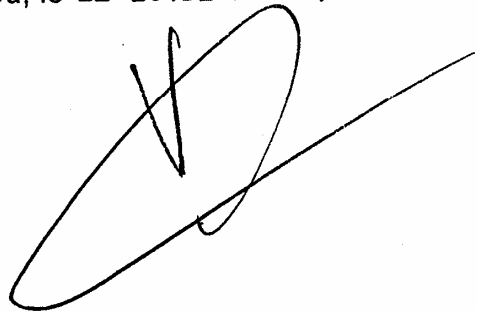
**Article 27** : Le personnel de l'Agence Judiciaire du Trésor perçoit des primes spécifiques de représentation, de risque et de recouvrement. Un Arrêté présidentiel précisera les modalités d'octroi des différentes primes.

**Article 28** : Il est alloué chaque année à l'Agence Judiciaire du Trésor un crédit nécessaire à son bon fonctionnement et à son efficacité.

**Article 29** : Le présent décret qui prend effet pour compter de sa date de signature, abroge toutes dispositions antérieures contraires notamment celles du décret n° 2000-266 du 22 mai 2000 et sera publié au Journal Officiel.

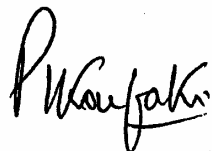
Fait à Cotonou, le 22 février 2007

Par le Président de la République,  
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,



Dr Boni Y A Y I

Le Ministre du Développement,  
de l'Economie et des Finances,



Pascal Irénée KOUPAKI

Le Garde des Sceaux, Ministre de la  
Justice Chargé des Relations avec  
les Institutions, Porte-parole du  
Gouvernement,



Nestor D A K O

**AMPLIATIONS** : PR 6 AN 4 CC 2 CS 2 HAAC 2 CES 2 HCJ 2 MDEF 4 MJCRI-PPG  
4 AUTRES MINISTERES 22 SGG 4 DGBM-DCF- DGTCP- DGID- DGDDI 5 BN-  
DAN-DLC 3 GCONB-DGCST-INSAE-IGE 4 BCP-CSM-IGAA 3 UAC-ENAM-FADESP  
3 UNIPAR-FDSP 2 JO 01.

1967

REPUBLIQUE DU DAHOMEY  
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

ORDONNANCE N° 29/PR-MJL/MFAEP  
relative à la nomination et aux attributions  
de l'Agent judiciaire du Trésor

---:---:---:---:---:---:---:---

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

VU la proclamation du 22 Décembre 1965 ;  
VU le décret n° 147/PR du 16 Mai 1967, portant formation du Gouvernement ;  
VU le décret n° 215/PR du 16 Mai 1966, déterminant les services rattachés à la Présidence de la République et fixant les attributions des membres du Gouvernement ;  
SUR proposition conjointe du Ministre de la Justice et de la Législation, Garde des Sceaux, et du Ministre des Finances, des Affaires Economiques et du Plan ;  
Le Conseil des Ministres entendu,

ORDONNE :

ARTICLE 1er. - L'agent judiciaire du Trésor est nommé par décret en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation et du Ministre des Finances.

Il relève du Ministère des Finances où ses bureaux sont installés.

ARTICLE 2. - L'agent judiciaire du Trésor représente l'Etat dans les actions intentées devant les tribunaux judiciaires, opère le recouvrement des créances de l'Etat qui ne se rattachent ni à l'impôt ni au domaine, donne des consultations et avis dans les conditions déterminées par les articles ci-après :

T I T R E I  
DE LA REPRESENTATION DE L'ETAT EN JUSTICE

ARTICLE 3. - Toute action devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer les collectivités publiques créancières ou débitrices pour des causes étrangères à l'impôt ou au domaine, doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée, à peine de nullité par ou contre l'agent judiciaire du Trésor.

ARTICLE 4. - L'agent judiciaire du Trésor peut déléguer son pouvoir de représentation, en cas de nécessité, et pour une procédure déterminée à tel agent de son choix appartenant à l'administration des finances.

Il peut toujours se faire assister ou se faire représenter lui-même par un avocat.

ARTICLE 5. - Il est obligatoirement destinataire, sauf dans le cas prévu à l'alinéa 2 de l'article précédent, des actes de procédures intéressant les collectivités publiques.

Ces actes, déposés en ses bureaux ou en ceux de l'agent délégué, sont considérés comme étant signifiés à personne.

.../...

Par le Président de la République,  
Le Garde des Sceaux, Ministre de la  
Justice et de la Législation;

Signé : Grégoire GBENOU

AMPLIATIONS :

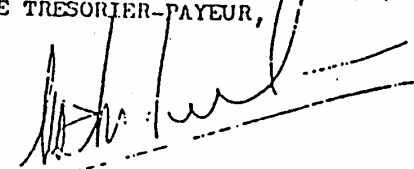
PR 4 - MKL 4 - NFAEP 6 - CS 6  
TRESOR ET AGENCES 10 - SGG 4  
MINISTERES 10 - GDE CHANC. 1-  
DGAJL 2 - DB - CF - DC - 3  
IAA 1 - J.O.R.D. 1.-

Fait à Cotonou, le 28 AOUT 1967  
Signé : Général Christophe SOGLO

Le Ministre des Finances, des Affaires  
Economiques et du Plan

Signé : Bertin BORNA

POUR COPIE CERTIFIEE CONFORME  
PORTO-NOVO, le 4 SEPTEMBRE 1967  
LE TRESORIER-PAYEUR,

  
M. AKUESON, -

## TABLE DES MATIERES

	Pages
Identification du Jury.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicaces.....	iii
Liste des sigles et Abréviations.....	iv
Liste des tableaux.....	v
Glossaire de l'étude.....	vi
Résumé.....	vii
Sommaire.....	viii
Avant Propos.....	ix
INTRODUCTION.....	1
<b>CHAPITRE PREMIER : De l'observation de stage au ciblage de la problématique liée au recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.....</b>	<b>4</b>
<b>Section 1<sup>ère</sup> : Présentation des organes de recouvrement des créances.....</b>	<b>5</b>
<b>PARAGRAPHE 1<sup>er</sup> : L'Agence Judiciaire du Trésor.....</b>	<b>5</b>
A- Evolution de l'Agence Judiciaire du Trésor.....	6
B- Attributions et Fonctionnement de l'AJT.....	8
C- Le mandat de l'AJT.....	12
D- Les limites du mandat de l'AJT.....	13
<b>PARAGRAPHE 2<sup>ème</sup> : Mécanisme de fonctionnement du Système à améliorer.....</b>	<b>14</b>
<b>I- Procédure de recouvrement à la division recouvrement et poursuite.....</b>	<b>15</b>
A- Les frais et amendes judiciaires.....	15
B- Les Débits des comptables.....	20
C- Créances des anciennes banques d'Etat.....	26
<b>II- Mécanisme de fonctionnement des autres sections de la DRP.....</b>	<b>32</b>
A- La section fonctionnement.....	32
B- La section [contentieux].....	35

**Section 2<sup>ème</sup> : Du choix de la problématique à la vision globale de**

<i>résolution de la problématique choisie</i> .....	36
<b>PARAGRAPHE 1 : Choix de la Problématique</b> .....	36
<b>I- Inventaire des éléments de l'Etat des Lieux de base</b> .....	36
<i>A- Inventaire des atouts</i> .....	36
<i>B- Inventaire des faiblesses</i> .....	37
<b>II- Ciblage de la problématique</b> .....	38
<i>A- Problématiques possibles</i> .....	38
<i>B- Choix de la problématique et formulation du sujet</i> .....	39
<b>PARAGRAPHE 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique</b> .....	40
<b>I- Spécification de la problématique choisie</b> .....	40
<b>II- Vision globale de résolution de la problématique</b> .....	42
CHAPITRE DEUXIEME : De la nécessité D'optimiser aux propositions pour une optimisation réussie du recouvrement des créances de L'Etat étrangères à l'impôt et au domaine .....	45
<b>Section 1<sup>ère</sup> : Des objectifs à la méthodologie de travail</b> .....	46
<b>PARAGRAPHE 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude</b> .....	46
<b>I- Fixation des objectifs de l'étude</b> .....	46
<i>A- Objectif général</i> .....	46
<i>B- Objectifs spécifiques</i> .....	47
<b>II- Formulation des hypothèses et élaboration du tableau de bord</b> .....	47
<i>A- Formulation des hypothèses</i> .....	47
<i>B- Elaboration du tableau de bord de l'Etude</i> .....	51
<b>III- Point des connaissances sur les problèmes en résolution</b> .....	53
<i>A- Point des connaissances antérieures liées au retard dans l'établissement de pièces d'exécution</i> .....	53
<i>B- Point des connaissances liées au problème de la mise en oeuvre peu efficiente des procédures de recouvrement</i> .....	55
<b>PARAGRAPHE 2 : Méthodologie de l'étude liée au recouvrement</b>	

optimal des créances étrangères à l'impôt et au domaine.....	56
<b>I- Approche théorique .....</b>	<b>56</b>
<i>A- Conditions pour la réalisation d'un recouvrement des créances égal voire supérieur à la prévision par l'AJT.....</i>	<i>56</i>
<i>B- Conditions pour une présence effective des brigades de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo.....</i>	<i>57</i>
<i>C- Conditions pour l'établissement dans les délais des pièces d'exécution .....</i>	<i>58</i>
<i>D- Conditions pour une mise en œuvre efficiente des procédures de recouvrement .....</i>	<i>58</i>
<b>II -Approche empirique.....</b>	<b>59</b>
<i>A- Fixation de l'objectif de l'enquête et identification de la population mère.....</i>	<i>59</i>
<i>B- Nature de l'enquête, échantillonnage et spécification des données à recueillir.....</i>	<i>60</i>
<i>C- Conception des questions, techniques et outils de présentation des données .....</i>	<i>61</i>
<b>Section 2<sup>ème</sup> : De la collecte des données et vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions .....</b>	<b>62</b>
<b>PARAGRAPHE 1 : Collecte, analyse des données et diagnostic établi.....</b>	<b>62</b>
<b>I – Collecte et Présentation des données .....</b>	<b>62</b>
<i>A- Collecte des données, difficultés et limites.....</i>	<i>62</i>
<i>B- Présentation des données.....</i>	<i>63</i>
<b>II- Analyse des résultats et vérification des hypothèses.....</b>	<b>66</b>
<i>A- Analyse des résultats.....</i>	<i>67</i>
<i>B- Degré de vérification des hypothèses.....</i>	<i>68</i>
<b>III- Formulation du diagnostic.....</b>	<b>69</b>
<i>A -Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n°1.....</i>	<i>69</i>
<i>B -Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n°2.....</i>	<i>69</i>
<i>C- Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n°3.....</i>	<i>69</i>
<i>D-Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n°4.....</i>	<i>69</i>

**PARAGRAPHE 2 : Propositions pour une optimisation**

réussie du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine et les conditions de leur mise en œuvre .....	70
<b>I- Propositions .....</b>	<b>70</b>
<i>A- Eradication des causes de la faible réalisation du recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine et du retard dans l'établissement des pièces d'exécution .....</i>	<i>70</i>
<i>B- Eradication des causes de l'absence des brigades de recouvrement dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo et de la mise en œuvre des procédures de Recouvrement .....</i>	<i>72</i>
<b>II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées .....</b>	<b>74</b>
<i>A- Conditions d'application des mesures d'éradication des causes de la faiblesse du recouvrement et du retard dans l'établissement des pièces d'exécution.....</i>	<i>75</i>
<i>B- Conditions d'application des mesures d'éradication des causes de l'absence de brigades de recouvrement de l'AJT dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo .....</i>	<i>75</i>
C- Conditions d'application des mesures d'éradication des causes de la mise en œuvre peu efficiente des procédures de recouvrement .....	75
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>76</b>
<b>Références Bibliographiques .....</b>	<b>79</b>
Annexes .....	
Table des Matières .....	