

La procédure contentieuse (contentieux de droit)

La procédure contentieuse constitue le cœur du contentieux fiscal. Elle organise, dans un cadre juridique strict, les modalités selon lesquelles le contribuable peut contester une imposition mise à sa charge et obtenir, le cas échéant, la réparation d'une erreur commise par l'administration fiscale. En matière de taxes foncières, cette procédure revêt une importance particulière en raison de la nature technique de l'assiette et du rôle déterminant du cadastre dans la formation de l'impôt.

Le contentieux fiscal togolais est structuré autour du principe du préalable administratif obligatoire, qui confère à l'administration fiscale un rôle central dans la résolution des litiges. La phase juridictionnelle n'intervient qu'en cas d'échec de la procédure administrative, laquelle demeure la voie normale et privilégiée de règlement des différends fiscaux.

1.1 Le principe du préalable administratif

1.1.1 Fondement juridique

Le principe du préalable administratif constitue l'un des fondements essentiels du contentieux fiscal. En droit togolais, il est consacré par le Livre des procédures fiscales, notamment par l'article 367, aux termes duquel toute contestation relative à une imposition doit, à peine d'irrecevabilité, être précédée d'une réclamation adressée à l'administration fiscale compétente.

Ce principe s'applique pleinement aux taxes foncières, qu'il s'agisse de contestations portant sur l'assiette, la liquidation ou, dans certaines hypothèses, le recouvrement de l'impôt. Il traduit la volonté du législateur de confier à l'administration fiscale la mission première de corriger ses propres erreurs avant toute intervention du juge.

1.1.2 Portée et justification

Le préalable administratif présente une double justification. D'une part, il permet à l'administration fiscale de réexaminer l'imposition contestée à la lumière des arguments du contribuable et, le cas échéant, de procéder à un dégrèvement sans recours juridictionnel. D'autre part, il contribue à désengorger les juridictions en limitant les contentieux portés devant le juge aux seuls litiges n'ayant pu être réglés au stade administratif.

Dans le domaine des taxes foncières, ce principe revêt une portée particulière en raison de la technicité des éléments d'assiette. La phase administrative permet souvent de résoudre le litige par une simple vérification cadastrale ou une correction matérielle, sans qu'il soit nécessaire de saisir le juge.

1.2 La réclamation contentieuse préalable

La réclamation contentieuse constitue l'acte par lequel le contribuable saisit l'administration fiscale d'une contestation portant sur une imposition déterminée. Elle ouvre formellement la procédure contentieuse administrative.

1.2.1 Conditions de délai

La réclamation contentieuse doit être présentée dans les délais prévus par le Livre des procédures fiscales. Le non-respect de ces délais entraîne l'irrecevabilité de la réclamation, sauf exceptions prévues par la loi, notamment en cas de dégrèvement d'office.

Les délais de réclamation sont strictement encadrés afin d'assurer la sécurité juridique des impositions et la stabilité des recettes publiques. En matière foncière, ces délais commencent généralement à courir à compter de la mise en recouvrement de la taxe ou de la notification de l'avis d'imposition.

1.2.2 Conditions de forme

La réclamation doit respecter certaines conditions de forme pour être recevable. Elle doit être formulée par écrit, contenir l'identification précise du contribuable, désigner l'imposition contestée et exposer de manière claire les moyens de fait et de droit invoqués à l'appui de la contestation.

En matière de taxes foncières, la réclamation est souvent accompagnée de pièces justificatives d'ordre cadastral ou foncier, telles que des plans, des titres de propriété, des constats de superficie ou des attestations d'usage.

1.2.3 Qualité du réclamant

La réclamation contentieuse doit être présentée par une personne ayant qualité pour agir. Il s'agit en principe du redevable légal de la taxe foncière, c'est-à-dire du propriétaire ou de toute autre personne désignée par la loi comme redevable.

La réclamation peut également être présentée par un représentant légal ou un mandataire dûment habilité. L'absence de qualité du réclamant constitue une cause d'irrecevabilité de la demande.

1.2.4 Effets juridiques de la réclamation

La présentation d'une réclamation contentieuse produit des effets juridiques importants. Elle oblige l'administration fiscale à procéder à l'instruction de la demande et à statuer par une décision expresse ou implicite.

Toutefois, la réclamation n'a pas, en principe, d'effet suspensif sur le recouvrement de l'impôt, sauf lorsque le contribuable sollicite et obtient un sursis de paiement dans les conditions prévues par la loi.

1.3 L'instruction de la réclamation en la forme

L'instruction en la forme constitue la première étape de l'examen de la réclamation par l'administration fiscale. Elle vise à vérifier si la demande remplit les conditions légales de recevabilité.

1.3.1 Vérification de la recevabilité

L'administration fiscale procède à la vérification du respect des délais, de la qualité du réclamant et des conditions formelles de la réclamation. Cette vérification est préalable à tout examen au fond.

En matière de taxes foncières, cette phase permet également de s'assurer que la réclamation porte bien sur une imposition déterminée et qu'elle relève de la compétence de l'administration saisie.

1.3.2 Demande de régularisation

Lorsque la réclamation présente des irrégularités susceptibles d'être corrigées, l'administration peut inviter le contribuable à régulariser sa demande dans un délai déterminé. Cette faculté participe au respect du principe du contradictoire et vise à éviter les irrecevabilités purement formelles.

1.3.3 Irrecevabilité et rejet

À défaut de régularisation ou lorsque les conditions de recevabilité ne sont pas remplies, l'administration prononce l'irrecevabilité de la réclamation. Cette décision doit être notifiée au contribuable et motivée.

1.4 L'instruction de la réclamation au fond

Lorsque la réclamation est recevable, l'administration procède à son instruction au fond. Cette phase constitue le cœur de la mission contentieuse.

1.4.1 Vérification juridique

L'instruction au fond implique une analyse juridique de la contestation, afin de vérifier la conformité de l'imposition aux dispositions du Code général des impôts et du Livre des procédures fiscales. Il s'agit notamment de contrôler l'application des taux, des exonérations et des règles d'assiette.

1.4.2 Vérification technique cadastrale

En matière de taxes foncières, l'instruction au fond comporte une dimension technique essentielle. Les services du cadastre, intégrés à la Direction du Cadastre et de la Conservation Foncière de l'Office Togolais des Recettes, sont sollicités pour vérifier les éléments matériels de l'imposition.

Cette vérification peut porter sur la superficie, l'usage, la catégorie cadastrale ou l'état d'achèvement de l'immeuble. Elle constitue un élément déterminant de la décision administrative.

1.4.3 Enquêtes, visites et contrôles

Lorsque les éléments du dossier le justifient, l'administration peut procéder à des enquêtes, des visites sur place ou des contrôles afin de constater la réalité des faits allégués par le contribuable. Ces opérations doivent être conduites dans le respect des garanties procédurales prévues par la loi.

1.5 La décision administrative

À l'issue de l'instruction, l'administration fiscale statue sur la réclamation par une décision administrative.

1.5.1 Admission totale

L'admission totale intervient lorsque l'administration reconnaît le bien-fondé complet de la réclamation. Elle entraîne le dégrèvement intégral de l'imposition contestée.

1.5.2 Admission partielle

L'admission partielle correspond à la situation dans laquelle l'administration reconnaît partiellement le bien-fondé de la réclamation. Elle conduit à un dégrèvement partiel de la taxe foncière.

1.5.3 Rejet

Le rejet intervient lorsque l'administration estime que la réclamation n'est pas fondée. Cette décision ouvre la voie à un éventuel recours juridictionnel.

1.5.4 Obligation de motivation

Toute décision administrative rendue en matière contentieuse doit être motivée en droit et en fait. L'obligation de motivation constitue une garantie essentielle pour le contribuable et une condition de la légalité de la décision.

1.6 Le sursis de paiement

1.6.1 Principe

Le sursis de paiement est une mesure par laquelle l'administration suspend temporairement le recouvrement de l'imposition contestée pendant l'instruction de la réclamation ou la phase juridictionnelle.

1.6.2 Conditions

Le sursis de paiement est subordonné à la présentation d'une réclamation régulière et à une demande expresse du contribuable. Il peut être refusé lorsque la contestation apparaît manifestement infondée.

1.6.3 Garanties exigées

Afin de préserver les intérêts du Trésor public, l'octroi du sursis de paiement peut être subordonné à la constitution de garanties suffisantes, telles qu'une caution ou une sûreté réelle, dans les conditions prévues par le Livre des procédures fiscales.

Conclusion du chapitre

La procédure contentieuse en matière de taxes foncières illustre l'équilibre recherché par le législateur entre la protection des droits du contribuable et la sauvegarde des intérêts financiers des collectivités territoriales. La maîtrise de cette procédure est indispensable aux cadres du cadastre et de l'administration fiscale, appelés à jouer un rôle central dans la prévention et le règlement des litiges fonciers.