

Cycle diplômant de formation fiscale et  
douanière de base des cadres supérieurs.  
Filière Cadastre

MANUEL DE FORMATION SUR :  
CONTENTIEUX DES TAXES  
FONCIÈRES

Préparé par : Dr. Dodema BITENIWE

Janvier 2026

Le présent support de cours est réservé à l'usage exclusif du personnel de l'Office Togolais des Recettes (OTR) dans un but purement pédagogique. Il ne doit en aucun cas être utilisé à d'autres fins.

Toute reproduction intégrale ou partielle sans l'autorisation de l'OTR est interdite.

# Sommaire

Introduction Générale . . . . .	4
<b>1 Fondements, cadre légal et règles communes</b>	<b>8</b>
<b>2 La Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB)</b>	<b>9</b>
2.1 Introduction . . . . .	9
<b>3 Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties (TFPNB)</b>	<b>10</b>

## Bibliographie

- ➡ Jean SCHMIDT, Emmanuel KORNPORBST, Fiscalité Immobilière, 10<sup>e</sup> édition Litec Fiscal (2009)
- ➡ André Maurin, Le cadastre Guide pratique 3<sup>e</sup> édition. EDILAIX
- ➡ Code Général des impôts du Togo édition 2025
- ➡ Livre des procédures fiscale édition 2025

# Introduction Générale

« De toutes les relations entre l'État et le citoyen, la relation fiscale est sans doute la plus sensible. Il faut éviter de la brusquer et, pire, de la casser. » Laurent Fabius, Colloque *Fiscalité et développement*, Paris, 1982

L'impôt foncier occupe une place singulière dans les systèmes fiscaux contemporains, en particulier dans les États engagés dans des processus de décentralisation et de modernisation de la gouvernance locale. Au Togo, les taxes foncières constituent l'une des principales ressources propres des collectivités territoriales. Elles participent au financement des services publics locaux, à l'aménagement du territoire et à la structuration du marché foncier. Cette centralité explique que toute contestation relative à leur établissement ou à leur recouvrement revête une importance particulière, tant sur le plan juridique que sur les plans économique, social et politique.

Le **contentieux des taxes foncières** peut être défini comme l'ensemble des litiges opposant l'administration fiscale aux contribuables à l'occasion de l'assiette, de la liquidation ou du recouvrement des impositions foncières. Il s'inscrit dans le cadre plus large du contentieux fiscal, que Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier définissent comme « *l'ensemble des voies de droit au moyen desquelles sont réglés les litiges nés de l'application de la loi fiscale par l'administration aux contribuables* »<sup>1</sup>. Cette définition met en évidence la finalité essentielle du contentieux fiscal : assurer l'application correcte de la loi de l'impôt, dans le respect des droits et obligations réciproques de l'administration et du contribuable.

Le contentieux fiscal, et plus particulièrement le contentieux foncier, se distingue des autres branches du contentieux administratif par ses règles procédurales spécifiques. Il est notamment caractérisé par l'existence d'un **préalable administratif obligatoire**, qui impose au contribuable de présenter une réclamation préalable à l'administration fiscale avant toute saisine du juge. Cette phase administrative, souvent qualifiée de *quasi juridictionnelle*, permet dans la majorité des cas de résoudre le litige sans intervention judiciaire, contribuant ainsi à la célérité, à l'efficacité et à la rationalisation du traitement

---

1. P.-M. Gaudemet, J. Molinier, *Finances publiques – Fiscalité*, Montchrestien, Paris.

des différends fiscaux.

La spécificité du contentieux des taxes foncières tient également à la nature de l'impôt concerné. La taxe foncière est un impôt réel, attaché au bien immobilier indépendamment de la situation personnelle du redevable. Son assiette repose sur des éléments juridiques et techniques complexes : droits de propriété ou d'occupation, consistance physique de l'immeuble, superficie, usage, catégorie, valeur locative cadastrale, ainsi que l'application des exonérations prévues par la loi. Toute erreur ou imprécision affectant ces éléments est susceptible d'engendrer une imposition erronée et, par conséquent, un contentieux.

À cet égard, le contentieux des taxes foncières apparaît comme un véritable **révéléateur de la qualité du système cadastral**. Les insuffisances dans la tenue ou l'actualisation des données cadastrales constituent l'une des principales sources de contestation. Comme le souligne la doctrine fiscale, « *aucune imposition n'est jamais définitivement à l'abri de la contestation* », dès lors que des erreurs peuvent porter sur la base imposable, l'identification du redevable ou le respect des règles de procédure.

## Les enjeux du contentieux des taxes foncières

Les enjeux du contentieux des taxes foncières sont multiples et s'articulent autour de trois dimensions fondamentales : budgétaire, sociale et juridique. Ces dimensions, étroitement imbriquées, expliquent l'importance stratégique accordée à la gestion du contentieux foncier dans les systèmes fiscaux contemporains, en particulier dans les États engagés dans un processus de décentralisation.

### Les enjeux budgétaires : la sécurisation des ressources des collectivités territoriales

Sur le plan budgétaire, le contentieux des taxes foncières constitue un enjeu majeur pour les collectivités territoriales. Les taxes foncières représentent, dans de nombreux États, et notamment au Togo, l'une des principales ressources propres des collectivités locales. Elles assurent le financement des services publics de proximité, tels que la voirie, l'éclairage public, l'assainissement ou encore certaines infrastructures socio-économiques de base.

Une mauvaise gestion du contentieux, qu'il s'agisse d'une instruction insuffisante des réclamations ou de l'octroi de dégrèvements injustifiés, peut entraîner une érosion significative de l'assiette fiscale locale. Chaque dégrèvement accordé sans fondement légal constitue une perte directe de recettes et fragilise l'équilibre budgétaire des collectivités. À l'inverse, le rejet abusif ou mal motivé de réclamations légitimes est susceptible d'aboutir à des contentieux juridictionnels coûteux, voire à des condamnations de l'administration fiscale, avec des restitutions assorties d'intérêts.

Le contentieux foncier apparaît ainsi comme un instrument de *sécurisation des recettes publiques locales*. Une instruction rigoureuse des dossiers permet non seulement de corriger les erreurs d'imposition, mais aussi de préserver les bases fiscales légalement dues. À ce titre, le contentieux ne doit pas être perçu comme une menace pour les finances locales,

mais comme un mécanisme de régulation contribuant à la fiabilité et à la soutenabilité du système fiscal local.

## **Les enjeux sociaux : le consentement à l'impôt et la paix fiscale**

Sur le plan social, la taxe foncière se distingue par son caractère particulièrement sensible. Elle porte directement sur le patrimoine immobilier du contribuable, lequel est souvent perçu comme le résultat d'un effort de toute une vie, voire comme un héritage familial à forte valeur symbolique. Contrairement à d'autres impôts, la taxe foncière est un impôt *visible*, dont le lien avec le bien imposable est immédiatement perceptible par le redevable.

Dans ce contexte, une imposition jugée excessive, erronée ou arbitraire peut engendrer de fortes tensions entre l'administration fiscale et les contribuables. Ces tensions se traduisent parfois par des résistances au paiement, des comportements d'évitement fiscal, voire par une défiance durable à l'égard de l'administration. Comme le souligne la doctrine fiscale, le consentement à l'impôt repose moins sur la contrainte que sur la perception de la justice et de l'équité fiscales.

Le contentieux des taxes foncières joue alors un rôle essentiel de *régulation sociale*. Il offre au contribuable un cadre institutionnel pour exprimer ses contestations, faire valoir ses droits et obtenir la correction d'éventuelles erreurs. En ce sens, il contribue à apaiser les relations entre l'administration et les usagers, en évitant que les conflits fiscaux ne dégénèrent en conflits sociaux ou politiques. Une gestion transparente, équitable et motivée du contentieux participe ainsi au renforcement de la confiance des citoyens dans l'action publique locale.

## **Les enjeux juridiques : la garantie du principe de légalité et la protection des droits du contribuable**

Sur le plan juridique, le contentieux des taxes foncières constitue un instrument fondamental de garantie du principe de légalité de l'impôt. Ce principe, consacré par la Constitution, implique que nul ne peut être soumis à une imposition qui ne serait pas prévue par la loi ou établie en dehors des formes et procédures légalement prescrites. Le contentieux permet de vérifier la conformité des actes de l'administration fiscale aux dispositions du Code général des impôts et du Livre des procédures fiscales.

Le contentieux foncier permet ainsi de corriger les erreurs de fait (erreur de surface, de catégorie, d'usage ou d'identification du redevable) comme les erreurs de droit (mauvaise application d'un taux, refus injustifié d'une exonération légale, violation des règles de procédure). Il constitue, à ce titre, un mécanisme d'*autocontrôle de l'administration fiscale*, contribuant à l'amélioration de la qualité de l'action administrative.

Par ailleurs, le contentieux foncier participe à la protection des droits du contribuable face aux prérogatives de puissance publique de l'administration fiscale. Si cette dernière dispose de pouvoirs exorbitants pour assurer l'établissement et le recouvrement de l'impôt, ces pouvoirs sont contrebalancés par des garanties procédurales strictes. Le contentieux assure l'effectivité de ces garanties, en offrant au contribuable des voies de recours encadrées et en imposant à l'administration une obligation de motivation et de respect du contradictoire.

En définitive, le contentieux des taxes foncières apparaît comme un mécanisme d'équilibre entre les exigences de financement de l'action publique locale et la protection des droits des contribuables. Il contribue à la réalisation d'une justice fiscale effective, condition indispensable à la pérennité du système fiscal et à la légitimité de l'action de l'administration.

Dans ce contexte, le **Cadastre** occupe une place centrale. Il constitue le socle technique de l'assiette des taxes foncières et joue, à ce titre, un rôle déterminant tant dans la prévention que dans le traitement du contentieux. Le service cadastral intervient dans l'instruction technique des réclamations, la vérification de la consistance des immeubles, l'analyse des erreurs de surface ou de catégorie, et l'appui à la motivation des décisions administratives. Le contentieux des taxes foncières ne peut donc être efficacement maîtrisé sans une articulation étroite entre le droit fiscal et la technique cadastrale.

Le présent cours, destiné aux auditeurs du **Master Cadastre** de l'Institut de Formation Fiscale et Douanière (IFFD), a pour ambition de proposer une approche à la fois théorique et pratique du contentieux des taxes foncières. Il vise à doter les cadres supérieurs du Cadastre des compétences nécessaires pour qualifier juridiquement les litiges, instruire les dossiers conformément au Code général des impôts et au Livre des procédures fiscales, rédiger des décisions administratives solidement motivées et sécuriser les intérêts financiers des collectivités territoriales, tout en garantissant le respect des droits des contribuables.

Structuré autour des différentes formes de contentieux — contentieux de l'assiette, contentieux du recouvrement, procédures gracieuses et dégrèvements d'office — ce cours mettra en lumière la fonction du contentieux foncier comme instrument de justice fiscale, de sécurité juridique et de modernisation de l'administration fiscale locale.



# Le Cadre Juridique et Institutionnel du Contentieux des Taxes Foncières

Le contentieux des taxes foncières ne peut être correctement appréhendé sans une connaissance approfondie de son cadre juridique et institutionnel. En effet, les règles applicables à la contestation des impositions foncières ne relèvent pas uniquement du droit fiscal matériel, mais s'inscrivent dans un ensemble normatif complexe mêlant droit fiscal, droit administratif et droit des collectivités territoriales. Ce cadre conditionne à la fois la recevabilité des réclamations, la compétence des autorités administratives et juridictionnelles, ainsi que la portée des décisions rendues.

Dans le contexte togolais, le contentieux des taxes foncières s'inscrit dans un environnement juridique marqué par la modernisation de l'administration fiscale, la décentralisation et le renforcement du rôle du Cadastre dans la sécurisation de l'assiette fiscale locale. L'analyse du cadre juridique et institutionnel constitue ainsi un préalable indispensable à toute étude des procédures contentieuses proprement dites.

## 1.1 Les sources juridiques du contentieux des taxes foncières

Le contentieux des taxes foncières repose sur un ensemble hiérarchisé de normes juridiques qui définissent à la fois les règles d'assiette de l'impôt, les procédures de contestation et les compétences des autorités chargées de son traitement.

### 1.1.1 Le Code général des impôts

Le Code général des impôts constitue la source fondamentale du droit fiscal matériel. Il fixe les règles relatives à l'établissement des taxes foncières, notamment la définition des biens imposables, la détermination de la base d'imposition, les modalités d'évaluation

de la valeur locative cadastrale, les exonérations temporaires ou permanentes, ainsi que les taux applicables.

En matière de contentieux foncier, le Code général des impôts joue un rôle central, car la majorité des litiges relatifs à l'assiette trouvent leur origine dans l'application ou l'interprétation de ses dispositions. Les contestations peuvent porter, par exemple, sur la qualification d'un immeuble comme propriété bâtie ou non bâtie, sur l'application d'une exonération légale, ou encore sur l'identification du redevable légal de la taxe.

Toute instruction contentieuse sérieuse suppose ainsi une parfaite maîtrise des règles matérielles d'imposition prévues par le Code général des impôts, lesquelles constituent le fondement juridique des décisions administratives en matière de dégrèvement ou de rejet.

### 1.1.2 Le Livre des procédures fiscales

Le Livre des procédures fiscales constitue la pierre angulaire du contentieux fiscal. Il regroupe l'ensemble des règles de procédure applicables aux relations entre l'administration fiscale et les contribuables, tant au stade administratif qu'au stade juridictionnel.

En matière de taxes foncières, il fixe notamment :

- les conditions de recevabilité des réclamations contentieuses ;
- les délais de présentation des réclamations ;
- les règles d'instruction en la forme et au fond ;
- les modalités de décision de l'administration ;
- les voies et délais de recours ouverts au contribuable.

L'une des caractéristiques essentielles du contentieux fiscal, consacrée par le Livre des procédures fiscales, est le principe du préalable administratif obligatoire. Ce principe impose au contribuable de saisir d'abord l'administration fiscale par une réclamation avant toute action contentieuse devant le juge. Il confère à l'administration un rôle central dans la résolution des litiges et fait du contentieux fiscal un contentieux largement administratif dans sa première phase.

### 1.1.3 Les textes relatifs à la décentralisation et à la fiscalité locale

Le contentieux des taxes foncières est indissociable du processus de décentralisation. Les lois relatives aux collectivités territoriales reconnaissent à celles-ci une autonomie financière fondée, en partie, sur la perception de ressources fiscales propres, parmi lesquelles figurent les taxes foncières.

Ces textes confèrent aux collectivités territoriales un intérêt direct à la bonne gestion du contentieux foncier, dans la mesure où toute décision de dégrèvement ou de restitution affecte leurs ressources budgétaires. Le contentieux foncier se situe ainsi à l'intersection du droit fiscal et du droit des collectivités territoriales, ce qui renforce sa dimension stratégique.

## **1.2 Les acteurs institutionnels du contentieux des taxes foncières**

Le traitement du contentieux foncier mobilise une pluralité d'acteurs institutionnels, dont les compétences sont complémentaires mais distinctes. La coordination entre ces acteurs conditionne l'efficacité et la sécurité juridique du processus contentieux.

### **1.2.1 L'administration fiscale**

L'administration fiscale est l'acteur principal du contentieux des taxes foncières. Elle est compétente pour recevoir, instruire et statuer sur les réclamations contentieuses et gracieuses présentées par les contribuables.

Dans le cadre de la procédure contentieuse, l'administration agit en situation de compétence liée : elle est tenue d'appliquer strictement la loi fiscale et de prononcer un dégrèvement lorsque l'imposition est illégale ou erronée. En revanche, en matière gracieuse, elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire fondé sur des considérations d'équité et de situation de fortune du redevable.

### **1.2.2 Le service du Cadastre**

Le service du Cadastre occupe une place centrale dans le contentieux des taxes foncières. En tant que détenteur des données techniques relatives aux immeubles, il constitue le socle de l'assiette fiscale foncière.

Son rôle dans le contentieux est multiple : fournir les éléments techniques nécessaires à l'instruction des réclamations, vérifier la consistance physique des immeubles, détecter les erreurs cadastrales susceptibles d'affecter l'imposition et contribuer à la motivation technique des décisions administratives.

### **1.2.3 Le comptable public**

Le comptable public intervient principalement dans le contentieux du recouvrement. Il est chargé de la perception effective des taxes foncières et de la mise en œuvre des procédures de poursuite en cas de non-paiement.

Les contestations relatives aux actes de recouvrement relèvent de sa compétence fonctionnelle. Il joue également un rôle essentiel dans l'exécution des décisions de dégrèvement et de restitution.

### **1.2.4 Les collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales sont les bénéficiaires finales des recettes issues des taxes foncières. Bien qu'elles ne soient pas directement compétentes pour statuer sur les réclamations, elles sont parties prenantes du contentieux foncier, dans la mesure où les décisions prises affectent leur équilibre financier.

## **1.3 L'organisation du contentieux foncier au sein de l'administration fiscale**

L'organisation du contentieux des taxes foncières répond à une logique de spécialisation et de coordination entre les différents services de l'administration fiscale.

### **1.3.1 La spécialisation des services**

Le traitement du contentieux est confié à des services spécialisés, distincts des services chargés de l'assiette et du recouvrement. Cette spécialisation vise à garantir l'impartialité et la qualité juridique des décisions rendues.

### **1.3.2 Le circuit de traitement des réclamations**

Le traitement d'une réclamation suit un circuit administratif précis, depuis la réception de la demande jusqu'à la notification de la décision. Le respect de ce circuit est essentiel pour garantir la sécurité juridique de la procédure et prévenir les contestations ultérieures.

### **1.3.3 La coordination entre les services**

La coordination entre les services des impôts, du Cadastre et du recouvrement constitue un enjeu majeur du contentieux foncier. Une coopération efficace permet d'améliorer la qualité des décisions, de réduire le volume du contentieux juridictionnel et de renforcer la confiance des contribuables dans l'administration fiscale.

## **Conclusion du chapitre**

Le cadre juridique et institutionnel du contentieux des taxes foncières révèle la complexité et l'importance stratégique de cette matière. À la croisée du droit fiscal, du droit administratif et du droit foncier, le contentieux foncier constitue un instrument essentiel de justice fiscale, de sécurisation des recettes locales et de modernisation de l'administration.

La maîtrise de ce cadre est indispensable pour les cadres supérieurs du Cadastre, appelés à jouer un rôle central dans la prévention et le règlement des litiges fonciers. Elle constitue le socle sur lequel reposent les développements relatifs aux procédures contentieuses examinées dans les chapitres suivants.

## La Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB)

### 2.1 Introduction

## Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties (TFPNB)

## Conclusion Générale