

**Décision DCC 13-135 du 17 septembre 2013**

*Décisions administratives. Institution d'une contribution des usagers du bois (exploitants, commerçants et industriels) à l'effort national de reboisement*

*Fixation de l'assiette, détermination du montant de la contribution et précision des modalités de son recouvrement en l'absence de toute loi en la matière par la note de service querellée*

*Violation des dispositions des articles 96 et 98 alinéa 1<sup>er</sup>, 7<sup>ème</sup> tiret de la constitution*

*Non-conformité.*

**La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 17 décembre 2012 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 2127/179/REC, par laquelle Monsieur Etienne HOUGNI forme un recours pour inconstitutionnalité de la Note de Service n° 069/DGFRN/DCPRN/DSI/SAFPN/SA du 12 juin 2012 portant institution d'une contribution des usagers à l'effort national de reboisement ;

Saisie d'une autre requête du 04 mars 2013 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0402/035/REC, par laquelle Monsieur Félix GBOGBO forme un recours en inconstitutionnalité de la même note de service ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Messieurs Bernard D. DEGBOE et Akibou IBRAHIM G. en leur rapport ;

Après en avoir délibéré,

## CONTENU DES RECOURS

**Considérant** que Monsieur Etienne HOUGNI expose : « ... je suis rentré en possession de la note attaquée en novembre 2012 à l'occasion des pressions exercées sur mon entreprise pour me contraindre à payer l'indu avant de retirer ma carte professionnelle.

Par cette note de service, le Directeur Général des Forêts et des Ressources Naturelles a pris des mesures qui, à ma compréhension, relèvent du domaine de la loi.

La note a fixé une assiette (les usagers) un taux (250.000 francs) et les modalités de recouvrement d'une contribution au Programme National de Reboisement. Elle viole les articles 98 et 99 de la Constitution du 11 décembre 1990. » ; qu'il demande à la Cour de déclarer contraire à la Constitution la note de service querellée ;

**Considérant** que Monsieur Félix GBOGBO, quant à lui, expose : « En exécution de la note de service citée en référence, j'ai été contraint de verser en 2012 la somme de deux cent cinquante mille (250 000) francs dans le Compte n° 104253001 intitulé Fonds National Reboisement ouvert au profit de la DGFRN dans les livres du Trésor Public.

Cette année, la DGFRN continue de harceler ceux qui n'avaient pas obtempéré en 2012 en attendant certainement de nous forcer de nouveau pour l'exercice 2013. » ; qu'il explique : « La contrainte cette année peut s'observer dans la Note Circulaire n° 021/2013/DGFRN/DCPRN/SAFPN/DRU/SA du 10 février 2013 au 2<sup>ème</sup> paragraphe en ces termes "...en particulier tout dossier de renouvellement qui ne comportera pas la photocopie de la quittance de versement au Trésor Public de la contribution de l'utilisateur au Fonds National de Reboisement au titre de l'année 2012 sera systématiquement rejeté". La pression revient au point 7 sur la liste des pièces à fournir. Cette note révèle sans ambiguïté l'intention de DGFRN de porter atteinte à l'exercice de la profession, liberté protégée par l'article 8 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : partie intégrante de notre Constitution.

C'est la Note n° 069/DGFRN du 12 juin 2012 qui avait fixé l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de la contribution des usagers du bois au Fonds National de Reboisement.

**L'assiette** : à travers les usagers du bois la DGFRN atteint la profession des exploitants forestiers, des commerçants des produits forestiers et des industriels ...

**Le taux :** Deux cent cinquante mille (250 000) francs par an susceptible d'être revu à la hausse.

**Les modalités de recouvrement :** "...la contribution est versée par l'usager contre quittance dans le Compte n° 104253001 intitulé "**Fonds National Reboisement**" ouvert à cet effet dans les livres du Trésor Public au profit de la Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles".

#### **Mesures coercitives**

"Le retrait des cartes professionnelles de l'année est subordonné à la remise aux services compétents de la DFGRN de l'original de la quittance de versement". » ; qu'il déclare : « La Note de Service n° 069/DGFRN du 12 juin 2012 dit : "sont du domaine de la loi, les règles concernant ... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature".

Cette contribution forcée de deux cent cinquante mille francs par an s'apparente à une imposition. Ce faisant, le DGFRN a violé l'article 96 de la Constitution qui dit : "*l'Assemblée Nationale vote la loi et consent l'impôt*".

Une jurisprudence récente DCC 12-144 du 19 juillet 2012 dans l'affaire "Paul LANA et Urbain S. AMEGBEDJI contre Conseil des Ministres et Président de l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications" révèle la justesse du présent recours. » ; qu'il demande à la Haute Juridiction de déclarer que : « le Directeur Général des Forêts et des Ressources Naturelles a violé la Constitution. » ;

### **INSTRUCTION DES RECOURS**

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Monsieur Blaise Onésiphore AHANHANZO-GLELE, écrit : « La contribution de deux cent cinquante mille francs CFA (250 000 F CFA), par usager au titre de l'année 2012, n'a pas été instaurée de façon unilatérale par l'Administration Forestière. En effet, la Note de Service n°069/DGFRN/DCFRN/DSI/SAFPN/SA du 12 juin 2012 a été prise suite à une série d'échanges et de concertations entre l'Administration Forestière et les Organisations/Associations des usagers des produits forestiers (exploitants, commerçants, industriels) existantes au moment des discussions et reconnue par l'Administration Forestière. Les différents rapports et comptes rendus des réunions ont été adressés aux responsables des Associations et Organisations ayant participé à ces concertations. Les copies de ces rapports peuvent être produites à tout moment à la Haute Juridiction.

L'initiative de ces échanges avec les usagers du secteur forestier s'inscrit dans la démarche de recherche de financement durable pour ledit secteur, depuis des décennies, du manque de moyen de pérennisation des acquis des différents projets et programmes qui le soutiennent, eux-mêmes soumis à la dure réalité de l'interruption périodique des financements extérieurs.

La mise en place d'une contribution à l'aménagement des forêts trouve son fondement dans les dispositions de la Loi n°93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin et le Décret n° 96-271 du 02 juillet 1996 portant modalités d'application de ladite loi. Ces instruments législatifs définissent en effet les bases légales pour la gestion participative des ressources forestières.

Depuis la promulgation de cette loi, et plus précisément à partir de la prise de son décret d'application ci-dessus cité, l'Administration Forestière a élaboré et mis en œuvre des plans d'aménagement participatifs au profit d'une trentaine de forêts classées ; chacun de ces plans d'aménagement participatifs a institué le paiement de contribution à l'aménagement forestier par les usagers des ressources forestières dont les montants varient en fonction du niveau d'impact de l'activité d'exploitation forestière pratiquée par l'utilisateur. Ces mesures se fondent sur certaines dispositions de la Loi n° 93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin prescrivant l'approche participative, notamment l'article 26 du décret d'application de ladite loi qui dispose que : *"les forêts doivent être aménagées, exploitées, protégées et mises en valeur de façon durable et équilibrée. Autant que possible, elles doivent être gérées suivant des méthodes participatives associant les populations riveraines. La gestion durable et participative des forêts doit, de manière intégrée, permettre à la fois (i) de satisfaire les besoins socio-économiques, culturels et écologiques actuels et futurs du pays, dans l'intérêt et avec le concours de la population ; (ii) d'assurer la préservation de l'environnement et la conservation de la diversité biologique à long terme"* ;

**Considérant** qu'il ajoute : « Tout comme les autres usagers (éleveurs, agriculteurs, collecteurs de paille et de noix, charbonniers, etc...) payent, depuis des décennies, des contributions financières dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'aménagement forestier participatifs, l'instauration consensuelle de la contribution des usagers à l'effort de reboisement est une forme de participation des exploitants, des commerçants et des industriels des produits forestiers, à la restauration du potentiel forestier très dégradé. Le montant consensuel de deux cent cinquante mille (250 000) F CFA payé au titre de l'année 2012 correspond, au mieux des cas, au tiers des frais d'installation d'un

(01) hectare de plantation d'essence forestière, foncier non compris. Dans le cadre des concertations pour l'exercice en cours, ce montant a été revu de manière différentielle, pour tenir compte de l'impact de l'activité sur les ressources forestières. Ainsi, les exploitants et les commerçants des produits forestiers devraient, au titre de l'année 2013, contribuer à la hauteur de 250 000 F CFA pendant que les industriels participeront à la hauteur de 100 000 F CFA.

Par ailleurs, il convient de faire observer que l'article 40 du Décret n° 96-271 du 02 juillet 1996 portant modalités d'application de la Loi n° 93-009 du 02 juillet 1993 prescrit que les parcelles exploitées dans les forêts sous aménagement doivent être impérativement replantées avec des essences de valeur. En application de cette disposition, les usagers prennent, chaque année, des engagements écrits auprès de l'Administration Forestière, de procéder annuellement au reboisement d'au moins un (01) ha avant que ne leur soit renouvelé leur agrément. Au mieux, le nouvel agrément d'usager (exploitants, commerçants, industriels de bois) ne devrait être octroyé qu'à celui qui apporte la preuve qu'il est propriétaire d'une plantation forestière. Malheureusement, ces engagements pris, de manière écrite des mains des usagers eux-mêmes, n'ont jamais été respectés » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « Conformément à la Note de Service n°069/DGFRN/DCPRN/DSI/SAFPN/SA du 12 juin 2012, les contributions ou participations des usagers sont versées par les usagers eux-mêmes, contre quittance, dans le Compte n° 1042530001 ouvert dans les livres du Trésor Public et il avait été précisé que les modalités d'utilisation de ces fonds ne sont définies qu'avec les contributeurs dans une démarche participative.

Je voudrais toutefois reconnaître que l'intitulé initial du compte à savoir "Fonds National de Reboisement" a dû entraîner quelques confusions dans la compréhension de certains citoyens. Ainsi, de commun accord avec les Organisations et Associations des usagers, il a été demandé au Trésor Public de rebaptiser ledit compte comme suit "contribution des usagers à l'effort national de reboisement".

Je suis bien averti et conscient que l'instauration d'une taxe, d'un impôt et d'une redevance relève du domaine de la loi comme le disposent les articles 98 et 99 de la Constitution du Bénin cités par les plaignants. Aussi, voudrais-je appeler l'attention de la Haute Juridiction sur le fait que les contributions sus-

citées dans le cadre de l'approche participative de gestion de nos ressources forestières et fauniques ne peuvent être assimilées à un impôt ou à une taxe, encore moins à une redevance. Il s'agit bel et bien de contribution qui est une forme de participation des usagers à la gestion du patrimoine forestier. » ;

## ANALYSE DES RECOURS

**Considérant** que les deux recours sous examen portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

**Considérant** qu'aux termes des dispositions des articles 96 et 98 alinéa 1<sup>er</sup>, 7<sup>ème</sup> tiret de la Constitution : « *L'Assemblée Nationale vote la loi et consent l'impôt* » ; « *Sont du domaine de la loi les règles concernant ... - l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature.* » ; qu'il découle de ces dispositions que l'imposition, ses modalités de fixation et de recouvrement relèvent de la compétence du législateur ;

**Considérant** qu'il ressort des éléments du dossier que par Note de Service n°069/DGFRN/DCFRN/DSI/SAFPN/SA du 12 juin 2012, il a été institué une contribution des usagers du bois (exploitants, commerçants et industriels) à l'effort national de reboisement ; que le taux de la contribution est fixé à un montant annuel de deux cent cinquante mille (250 000) francs CFA par usager ; que la contribution est versée par l'utilisateur contre quittance dans un compte intitulé « Fonds National Reboisement », ouvert dans les livres du Trésor Public au profit de la Direction Générale des Forêts et Ressources Naturelles (DGFRN) ; qu'il suit de ce qui précède que ladite note de service a non seulement fixé l'assiette et déterminé le montant de la contribution mais a également précisé les modalités de son recouvrement en l'absence de toute loi en la matière ; que, ce faisant, ladite note de service a été prise en violation des dispositions précitées de la Constitution ; qu'en conséquence, il échet de dire et juger que la note de service sous examen n'est pas conforme à la Constitution ;

## DECIDE :

**Article 1er.**- La Note de Service n°069/DGFRN/DCFRN/ DSI/SAFPN/SA du 12 juin

2012 de la Direction Générale des Forêts et Ressources Naturelles (DGFRN), portant institution d'une contribution des usagers à l'effort national de reboisement, n'est pas conforme à la Constitution.

**Article 2.-** La présente décision sera notifiée à Messieurs Etienne HOUGNI et Félix GBOGBO, à Monsieur le Directeur Général des Forêts et des Ressources Naturelles, à Monsieur le Ministre chargé de la Gestion des Changements Climatiques, du Reboisement et de la Protection des Ressources naturelles et Forestières et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le dix-sept septembre deux mille treize,

Messieurs	Zimé Yérima Simplice C. Bernard D. Akibou	KORA-YAROU DATO DEGBOE IBRAHIM G.	Vice-Président Membre Membre Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Les Rapporteurs,

**Akibou IBRAHIM G.-**

**Bernard D. DEGBOE.-**

Le Vice-Président,

**Zimé Yérima KORA-YAROU.-**