

DECISION DCC 14 - 012

DU 16 JANVIER 2014

Date : 16 Janvier 2014

Requérant : Issa do REGO

Contrôle de conformité

Acte administratif – arrêté 172 MEF/DC/SGM/DGID/DLC

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 08 juillet 2013 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1411/101/REC, par laquelle Monsieur Issa do REGO introduit un recours en inconstitutionnalité « contre les agissements du Ministre de l'Economie et des Finances et de la Directrice Générale des Impôts et des Domaines » pour non « remboursement de ses Acomptes Forfaitaires Spéciaux » ;

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 ;

Ouï Madame Lamatou NASSIROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ... Dans le cadre de ses

activités de convoyage de véhicules d'occasion vers les pays de l'hinterland, la société CHRONO TRANSIT Sarl procède à des consignations de fonds tant au niveau des Impôts (CIPAF) que de la Douane. Ces acomptes sont dits Acomptes Forfaitaires Spéciaux (AFS) et sont essentiellement remboursables par ces deux Régies dès lors que la preuve est faite de la livraison effective des véhicules sur le territoire nigérien.

Les AFS, dont le remboursement en faveur de la société CHRONO TRANSIT Sarl tarde à s'effectuer par le CIPAF, ont été consignés au cours de la période du 14 juin 2006 au 10 juillet 2007 et se cumulent à la somme de sept cent quatre vingt cinq millions neuf cent cinquante mille (785.950.000) FCFA pour un total de 15.713 dossiers.

La Douane, sur la base de ses propres états de convoyage, m'a déconsigné les acomptes constitués à son niveau. » ;

Considérant qu'il développe : « Après de multiples et vaines réclamations de remboursement auprès du CIPAF, le 26 février 2009, l'Arrêté n°172/MEF/DC/SGM/DGID/DLC, qui abroge celui n°1060/MEF/DC/SGM/DGID/DLC du 04 juillet 2008, vient subordonner le remboursement des AFS à la production des originaux des quittances du Conseil Nigérien des Utilisateurs des Transports Publics (CNUT).

Les arrêtés étant intervenus postérieurement à la période visée par ma réclamation, je me suis rapproché de la Douane aux fins d'obtenir la mise à ma disposition des pièces devenues le sésame pour un dénouement de la situation.

C'est alors que je me suis vu répondre par Correspondance n°312/DRAL/R3 du 10 mars 2009 signée du Receveur des Douanes Cotonou-Port que : "... les quittances du Conseil Nigérien des Utilisateurs des Transports Publics (CNUT) sont des documents destinés aux archives de la Douane et ne sauraient donc ... être restituées".

Toutes les démarches amiables que j'ai entreprises en vue d'obtenir remboursement de mes AFS de montant (785.950.000) FCFA sont restées sans effet à ce jour.

Pourtant, les arrêtés que l'on m'oppose et qui bloquent depuis cinq (5) ans le remboursement de mes AFS ne me concernent pas et ne devraient pas, juridiquement, s'appliquer aux opérations qui leur sont antérieures, comme dans mon cas.

Il y a donc abus de pouvoir, maltraitance et entrave à l'exercice de mes activités professionnelles depuis au moins cinq ans par les

hauts responsables du Ministère de l'Economie et des Finances, notamment le Ministre lui-même et la Directrice Générale des Impôts et des Domaines. » ; qu'il conclut : « En conséquence, je demande à la Haute Juridiction de déclarer contraires à la Constitution leurs agissements en ce qu'ils :

- m'empêchent, à travers ma société CHRONO TRANSIT Sarl, de satisfaire aux exigences de l'article 33 qui dispose que "*Tous les citoyens de la République du Bénin ont le devoir de travailler pour le bien commun, de remplir toutes leurs obligations civiques et professionnelles, de s'acquitter de leurs contributions fiscales...*" ;
- violent l'article 35 qui dispose que : "*Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun.*" » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Haute Juridiction, Monsieur Servais ADJOVI, Directeur de Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances, écrit : « Rappel des faits

Dans le cadre des activités de convoyage de véhicules d'occasion vers les pays de l'hinterland, il est exigé des acteurs intervenant dans ce domaine des consignations de fonds au niveau de l'Administration fiscale. Il s'agit des Acomptes Forfaitaires Spéciaux (AFS). Ces acomptes sont remboursés si la preuve de la livraison effective des véhicules sur le territoire d'accueil préalablement indiqué est rapportée.

Une fois les opérations de remboursement commencées, il est apparu que les intermédiaires entre les vendeurs et les acquéreurs des véhicules (les commissionnaires en douane ou autres mandataires béninois) manquaient de rétrocéder ces fonds aux ayants droit.

Suite à ce constat et à ses conséquences, notamment la menace de la détérioration des relations commerciales et diplomatiques entre le Bénin et le Niger, le Ministre de l'Economie et des Finances a, après plusieurs séances de travail tenues avec

les différents acteurs de la filière des véhicules d'occasion, pris des actes réglementaires dont l'Arrêté n° 172/MEF/DC/SGM/ DGID/ DLC du 26 février 2009 pour encadrer les opérations de remboursement des acomptes consignés entre le 19 juin 2006 et le 10 juillet 2007.

Ledit arrêté en son article 5 subordonne le remboursement desdits acomptes aux commissionnaires en douane agréés ou autres mandataires béninois à un certain nombre de pièces dont l'original de la quittance du Conseil Nigérien des Utilisateurs des Transports Publics (CNUT).

Monsieur Issa do REGO en sa qualité de Directeur Général de la Société CHRONO TRANSIT SARL a, par ses lettres en date des 06 et 16 janvier 2009, sollicité la déconsignation des acomptes forfaitaires consignés par ses clients par son entremise sans se conformer aux prescriptions de l'Arrêté n°172/MEF/DC/ SGM/ DGID/DLC du 26 février 2009 portant modalités de remboursement de l'Acompte Forfaitaire Spécial sur les véhicules d'occasion.

Pour cela, en réponse à sa demande, la Directrice Générale des Impôts et des Domaines a exhorté le requérant à déférer aux conditions posées par ledit arrêté. Ce qu'il n'a pas cru devoir faire.

C'est dans ces conditions que Monsieur Issa do REGO exerce un recours devant la Cour Constitutionnelle contre le Ministre de l'Economie et des Finances et la Directrice Générale des Impôts et des Domaines pour s'entendre déclarer inconstitutionnel le supposé non paiement de la somme de 785.950.000 francs CFA au titre "des Acomptes Forfaitaires Spéciaux" qu'il aurait consigné auprès de l'ex Centre des Impôts du Port et des Autres Frontières (CIPAF).

Le requérant prétend que le "non paiement" desdits acomptes est constitutif d'abus de pouvoir, de maltraitance et d'entrave à l'exercice de ses activités et viole les dispositions des articles 33 et 35 de la Constitution du 11 décembre 1990.

Au soutien de sa prétention, le requérant conteste la rétroactivité des dispositions de l'Arrêté n°172/MEF/DC/SGM/ DGID/DLC du 26 février 2009 portant modalités de remboursement de l'Acompte Forfaitaire Spécial sur les véhicules d'occasion sous prétexte que les opérations ayant donné lieu aux consignations d'acompte seraient antérieures à cet arrêté, tout en ignorant que le refus de l'Administration fiscale de lui déconsigner les acomptes est fondé sur le défaut de production des pièces exigées par le texte en vigueur dans le domaine.» ;

Considérant qu'il développe : « Discussion : Elle visera à relever l'incompétence de la Cour Constitutionnelle à connaître des questions de légalité.

I- Sur la prétendue violation du principe de la non-rétroactivité de l'Arrêté n° 172/MEF/DC/SGM/DGID/DLC du 26 février 2009 portant modalités de remboursement de l'acompte forfaitaire spécial sur les véhicules d'occasion

Attendu que le requérant en soutenant que l'Arrêté n°172/MEF/DC/SGM/DGID/DLC du 26 février 2009 portant modalités de remboursement de l'Acompte Forfaitaire Spécial sur les véhicules d'occasion ne saurait s'appliquer aux opérations qui lui sont antérieures, pose ainsi le problème du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs ;

Attendu qu'il convient de restituer la portée de l'arrêté en cause ;

Qu'en effet, cet arrêté n'édicte pas de conditions nouvelles pour le bénéfice du remboursement des acomptes forfaitaires ;

Que cet arrêté vise simplement à encadrer et sécuriser les opérations de remboursement ;

Que dans cette perspective, ce règlement n'a nullement modifié la situation juridique des contribuables assujettis à l'Acompte Forfaitaire Spécial ;

Qu'il n'a donc au demeurant supprimé aucun droit acquis ;

Que, dès lors, Monsieur Issa do REGO n'est nullement fondé en droit à s'opposer à la prise d'un règlement par l'autorité compétente en l'occurrence le Ministre de l'Economie et des Finances ;

Du déclinatoire de compétence de la Haute Juridiction.

Attendu par ailleurs, que le contentieux de la légalité des actes administratifs, en vertu du principe de la répartition des compétences entre les différents ordres juridictionnels, relève, non de la Cour Constitutionnelle, mais du Juge administratif ;

Qu'il s'ensuit que sur ce point, la Haute Juridiction devra se déclarer incompétente à connaître de la question soulevée par le requérant ainsi que de toutes les autres questions de légalité telles que l'abus de pouvoir, le prétendu refus des autorités douanières de se dessaisir des documents administratifs propres faussement soulevé par Monsieur Issa do REGO.» ;

Considérant qu'il poursuit : « II- De l'inexistence d'actes fautifs imputables au Ministre de l'Economie et des Finances, à la Directrice Générale des Impôts et des Domaines et à l'Administration douanière constitutifs de violation de la Constitution

Attendu que le requérant allègue la violation des articles 33 et 35 de la Constitution du 11 décembre 1990 ;

Attendu qu'il convient sur ce point, de démontrer que ni le Ministre de l'Economie et des Finances, ni la Directrice Générale des Impôts et des Domaines et l'Administration douanière n'ont posé aucun acte constitutif de violation de la Constitution ;

Attendu que, bien au contraire, ces autorités ont, dans le respect du bien commun et dans l'intérêt du service public, pris les mesures appropriées rendues nécessaires par les stratégies de fraude occasionnant d'importantes évasions fiscales et qui au surplus risquaient de compromettre gravement les relations diplomatiques apaisées entre le Bénin et le Niger ;

Attendu qu'il convient, en effet, de restituer les circonstances de la prise de la mesure querellée ; ... courant mai-juin 2006, la fraude et l'évasion fiscale en matière de l'AFS se sont tant accrues qu'elles mettaient en danger les recettes fiscales. La majorité des importateurs de véhicules d'occasion importait frauduleusement leurs marchandises sur le Niger pour échapper au paiement de l'AFS. Aussi, pour sauvegarder ses recettes et arrêter la fraude, la Direction Générale des Impôts et des Domaines a-t-elle institué le paiement de la consignation AFS pour tout véhicule d'occasion en transit sur le Niger qui bénéficiait d'exonération de cet impôt sur la base d'une convention existant entre les deux pays. Cette consignation sera remboursée après la preuve établie de la destination effective sur le Niger.

Les premiers remboursements effectués par la DGID entre les mains des commissionnaires agréés en 2007 ont entraîné des disputes entre ceux-ci, les importateurs et les transitaires mandataires. Les fonds n'étant pas restitués aux bénéficiaires, l'affaire les a conduits au Commissariat. Dépassée par cette situation, la DGID a dû suspendre le remboursement.

C'est alors que le Cabinet du Ministre en charge du Budget s'est saisi du dossier, vu la menace de détérioration des relations séculaires de coopération et de fraternité existant entre le Bénin et le Niger, et les conséquences économiques néfastes que cela pourrait engendrer. Des séances de travail ont été organisées, courant juillet – août 2007, avec les différents acteurs concernés par le sujet, notamment, les représentants des commissionnaires en douane agréés, les transitaires mandataires et le Conseil Nigérien des Utilisateurs de Transports Publics (CNUT).

Au terme des travaux, le consensus obtenu a permis de :

- prendre l'Arrêté n° 0314/MDCB-MF/DC/SGM/DGID/DLC du 30 octobre 2007, portant modalités de remboursement de l'AFS sur les véhicules d'occasion, lequel est abrogé par l'Arrêté 2008 n°1060/MEF/DC/SGM/DGID/DLC du 04 juillet 2008 ayant le même objet. Ce dernier a été également abrogé par l'Arrêté n° 172/MEF/DC/SGM/DGID/DLC du 26 juillet 2009 portant modalités de remboursement de l'Acompte Forfaitaire Spécial sur les véhicules d'occasion qui a été pris pour toujours organiser les opérations de déconsignation de l'Acompte Forfaitaire Spécial (AFS) consigné entre le 19 juin 2006 et le 10 juillet 2007 à l'ex Centre des Impôts du Port et des Autres Frontières (CIPAF) ;
- et mettre en place un Comité de suivi de la déconsignation de l'AFS par Note de service n° 0748/MDCB-MF/DC/SP du 30 octobre 2007 et le sous-comité technique, aux fins de garantir le bon déroulement de l'opération de déconsignation. » ;

Considérant qu'il précise : « Le remboursement d'Acomptes Forfaitaires Spéciaux est subordonné à la production d'un certain nombre de pièces.

En effet, l'article 5 de l'Arrêté n° 172/MEF/DC/SGM/DGID/DLC du 26 juillet 2009 portant modalités de remboursement de l'Acompte Forfaitaire Spécial sur les véhicules d'occasion indique : " Pour les remboursements réclamés par les commissionnaires en douane agréés ou autres mandataires béninois, il leur sera exigé la preuve (original de la quittance du Conseil Nigérien des Utilisateurs de Transports Publics, photocopie lisible du connaissance, photocopie lisible de la déclaration en douane) des paiements par eux effectués au CNUT pour se faire rembourser par ce dernier".

Or, il ressort du dossier que Monsieur Issa do REGO ne s'est jamais conformé à ces prescriptions de l'arrêté jusqu'à ce jour.

Pour justifier son obstination à ne pas vouloir produire les pièces reprises, surtout l'original de la quittance du Conseil

Nigérien des Utilisateurs de Transports Publics (CNUT), il allègue que ses quittances CNUT auraient été gardées par les agents de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects à la frontière. Or, dans les faits, la quittance CNUT est délivrée en deux copies : l'une, marquée "copie douane" est destinée à la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects pour ses archives, l'autre marquée "original client" doit être gardée par le client.

Il s'ensuit que c'est à juste titre que le receveur des Douanes Cotonou-Port n'a pas accédé à la demande de restitution de quittances CNUT formulée par Monsieur Issa do REGO.

Par ailleurs, il importe de souligner que de tous les acteurs, seule la Société CHRONO TRANSIT, dont le requérant est le Directeur Général, est confrontée à cette difficulté.

Si d'autres acteurs de la filière ont pu fournir la pièce demandée, il se pose alors un problème de crédibilité de l'argument avancé.

Par conséquent, le non paiement des Acomptes Forfaitaires Spéciaux à Monsieur Issa do REGO est dû au défaut de production par le requérant des pièces requises.

En définitive, sous le bénéfice de tout ce qui précède, il ne peut être reproché au Ministre de l'Economie et des Finances ainsi qu'à la Directrice Générale des Impôts et des Domaines quelque abus de pouvoir, maltraitance, entrave à l'exercice des activités professionnelles du requérant contrairement aux allégations de celui-ci.

De ce point de vue, l'attitude de l'Administration fiscale ne viole nullement les dispositions des articles 33 et 35 de la Constitution du 11 décembre 1990. » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Issa do REGO tend, en réalité, à faire apprécier par la Cour les conditions d'application de l'Arrêté n°172/MEF/DC/SGM/DGID/DLC du 26 juillet 2009 portant modalités de remboursement de l'Acompte Forfaitaire Spécial sur les véhicules d'occasion ; que l'appréciation d'une telle demande relève du contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

D E C I D E :

Article 1er.- : La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Issa do REGO, à Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le seize janvier deux mille quatorze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Lamatou NASSIROU.-

Professeur Théodore HOLO.-