RÉPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

COMMISSARIAT GENERAL

COMMISSARIAT DES IMPÔTS

DIRECTION DU CONTRÔLE FISCAL

SYNTHESE DE LA NOTE PORTANT GRANDES ORIENTATIONS DU CONTRÔLE FISCAL

EXERCICE 2022

Janvier 2022

Introduction

Dans un système fiscal déclaratif et auto-liquidé tel que celui en vigueur au Togo, le contrôle fiscal constitue un levier essentiel pour assurer un suivi efficace des contribuables et garantir la mobilisation optimale des recettes fiscales. Le contrôle sur place apparaît ainsi comme une priorité pour renforcer le dispositif de surveillance fiscale à tous les niveaux des services opérationnels.

Toutefois, l'apparition de la pandémie de Covid-19 au Togo, comme dans de nombreux autres pays, a entraîné la suspension des contrôles fiscaux sur place dans les entreprises. En 2021, les services opérationnels du Commissariat des Impôts (CI) se sont exclusivement concentrés sur les Contrôles sur Pièces (CSP), en réponse aux contraintes imposées par la situation sanitaire.

Cette note vise à définir les grandes orientations du contrôle fiscal pour l'exercice 2022, en tenant compte des évolutions réglementaires découlant de la levée de l'état d'urgence sanitaire. Elle s'adresse prioritairement à la Direction du Contrôle Fiscal (DCF), en tant qu'entité fonctionnelle chargée de piloter les opérations de contrôle fiscal, ainsi qu'à la Direction de la Législation Fiscale et du Contentieux (DLFC). Enfin, elle est également destinée aux quatre directions opérationnelles – la Direction des Grandes Entreprises (DGE), la Direction des Moyennes Entreprises (DME), la Direction des Centres des Impôts du Golfe (DCIG) et la Direction des Opérations Fiscales Régionales (DOFR) – dans leur rôle de services de production, pour la mise en œuvre des missions de contrôle fiscal sous toutes ses formes.

1. Aperçu des activités du contrôle fiscal au titre de l'exercice 2021

Conformément aux notes circulaires N° 007(bis)-2020/OTR/CI du 6 avril 2020 et N° 0075-2020/OTR/CI/DCF du 19 octobre 2020, l'exercice 2021 a été marqué par une intensification des Contrôles sur Pièces (CSP), en raison de la suspension des contrôles externes imposée par le contexte sanitaire. Ces CSP, initialement limités aux services en charge des déclarations, ont été étendus aux services de vérification. Au total, 968 dossiers ont été examinés, avec un taux de notification atteignant 100,0 % et un taux de mise en recouvrement de 37,4%.

Pour les contrôles externes, bien que suspendus, des exceptions ont été faites à la demande de certains contribuables dans le cadre des procédures de CSP. Ainsi, 11 dossiers ont été programmés, dont 9 ont fait l'objet de notifications, traduisant un taux de notification de 81,8%, avec un taux de mise en recouvrement de 44,4 %. Toutefois, il convient de souligner que les mesures de recouvrement forcé étaient également suspendues durant cette période.

En soutien aux activités de contrôle, l'exercice du droit de communication a permis l'émission de 458 avis de passage, assortis d'un taux de collecte de 90 %. Par ailleurs, les opérations de recoupement ont enregistré 501 demandes, toutes reçues et traitées.

Concernant les investigations liées aux soupçons de fraudes, 71 dossiers ont été examinés. Parmi eux, 32 cas de fraudes avérées ont été identifiés, tandis que 39 dossiers se sont révélés infructueux.

Ces résultats traduisent l'adaptabilité des services fiscaux dans un contexte exceptionnel, tout en mettant en évidence les défis associés à la suspension partielle des outils traditionnels de contrôle et de recouvrement.

2. Orientations du Contrôle Fiscal informationnel et opérationnel

Il s'agit de l'application du droit de contrôle et de reprise conféré à l'Administration fiscale, conformément aux dispositions des articles 875 et suivants de l'ancien Code Général des Impôts (CGI) ainsi qu'aux articles 202 et suivants du Livre des Procédures Fiscales (LPF). Ce droit englobe l'exercice des prérogatives de contrôle fiscal et le recours au droit de communication pour la collecte d'informations et de données.

Ces prérogatives s'exercent à travers diverses actions, notamment les enquêtes fiscales, les investigations fiscales, et les opérations de recoupement, toutes conduites dans le but d'assurer une meilleure transparence, de détecter les irrégularités fiscales et de sécuriser les recettes de l'État.

2.1. La collecte des informations

Grâce aux dispositions du Livre des Procédures Fiscales (LPF), la Direction du Contrôle Fiscal (DCF) s'engage à constituer une base de données fiable, indispensable pour faciliter les procédures de contrôle. Tous les outils et acteurs de l'Administration fiscale sont mobilisés pour atteindre cet objectif stratégique.

À compter du 1er janvier 2021, conformément à l'article 258 du LPF, les contribuables sont tenus de répondre aux demandes d'informations dans un délai de sept (7) jours suivant la réception des avis de passage, dans le cadre de l'échange de renseignements à des fins fiscales. En cas de non-respect de ce délai, une mise en demeure d'une durée similaire est adressée au tiers, assortie d'un procès-verbal. Si les exigences restent insatisfaites, la DCF peut notifier des amendes conformément aux dispositions légales du LPF.

2.2. L'Analyse de Risques

L'analyse de risques constitue la première étape du processus d'évaluation et de priorisation des dossiers à contrôler. Elle s'effectue à deux niveaux :

- **Premier niveau :** l'analyse est réalisée au sein des services en charge des déclarations fiscales des directions opérationnelles (analyse de risque de 1er degré). Cette tâche se conforme à la note de service N°019/2018/OTR/CI du 1er juin 2018, encadrant les procédures d'analyse des risques liées aux déclarations mensuelles. Les contribuables relevant du régime du réel avec TVA doivent systématiquement faire l'objet d'une analyse de risques de premier degré, voire d'un Contrôle sur Pièces (CSP).
- **Second niveau** : le service dédié à l'analyse des risques et à la programmation au sein de la DCF prend en charge les analyses de risque de 2e degré. Les services gestionnaires doivent transmettre, avant le 20 de chaque mois, une liste des dossiers identifiés pour des vérifications ponctuelles ou des contrôles sur pièces. Par ailleurs, la liste des contribuables non citoyens doit être communiquée à la DCF pour des investigations approfondies.

2.3. Les Enquêtes et investigations fiscales et des échanges de renseignements à des fins fiscales

Les contrôles sur pièces et les dossiers spéciaux sont issus des enquêtes et investigations fiscales réalisées par les agents de la DCF. De même, l'unité dédiée à l'échange de renseignements fiscaux contribue à identifier ces dossiers. Ces dossiers suivent un traitement particulier et ne passent pas par les canaux standards de l'analyse des risques. Toutefois, les vérificateurs sont tenus de transmettre tous les documents liés aux procédures au service chargé du suivi-évaluation, afin de garantir une traçabilité et un contrôle rigoureux.

La Programmation et exécution

Les délais impartis pour la centralisation des propositions émanant des services gestionnaires, en vue de l'élaboration des programmes trimestriels de l'année 2022, sont fixés comme suit :

- au plus tard le 31 octobre 2021 pour le programme du 1er trimestre 2022 ;
- au plus tard le 31 janvier 2022 pour le programme du 2e trimestre ;
- au plus tard le 30 avril 2022 pour le programme du 3e trimestre et
- au plus tard le 31 juillet 2022 pour celui du 4e trimestre.

L'arrêté des programmes trimestriels de vérification doit résulter de l'analyse-risques, selon la grille des critères de sélection des dossiers et dans le respect de la charge de travail du vérificateur.
En ce qui concerne l'élaboration du programme de l'unité mixte de contrôle de l'OTR, une confrontation des programmes des deux Commissariats doit intervenir à l'effet de dégager les dossiers mixtes devant faire l'objet de contrôle conjoint avant le lancement de chaque programme trimestriel.

Les programmes de vérifications fiscales doivent parvenir aux services opérationnels :

- au plus tard le 14 janvier 2022, pour le programme du 1er trimestre 2022 ;
- au plus tard le 15 mars 2022 pour le programme du 2e trimestre 2022 ;
- au plus tard le 15 juin 2022 pour le programme du 3e trimestre 2022 et
- au plus tard le 15 septembre 2022 pour le programme du 4e trimestre 2022.

A titre exceptionnel et en application des dispositions de l'Ordonnance n°2020-007 du 26 août 2020, de la loi de finances rectificative exercice 2021 et de la loi de finances N°2021-032 du 31 décembre 2021 portant loi de finances, exercice 2022, les exercices pouvant faire l'objet de programmation en contrôle sur place au cours de l'exercice 2022 sont 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021.

L'exécution des programmes trimestriels doit obéir aux règles de procédure édictées par le Livre des Procédures Fiscales (LPF).
Compte tenu du nombre d'exercices soumis au contrôle, les vérificateurs de la DGE et de la DME peuvent, sur autorisation de leur Directeur, exécuter leur mission en binôme sur certains dossiers particuliers. L'initiative de la programmation vient de la DCF. Pour cette raison, aucun service opérationnel n'est autorisé à exécuter de son propre chef des vérifications générales (VG) de comptabilité sans que ces dossiers ne soient préalablement programmés par la DCF et soumis à mon appréciation pour validation. Toute transformation d'une vérification d'un dossier préalablement retenu pour la VP en VG sans l'accord de la DCF est proscrite.

2.4. Le respect des règles de procédures et des garanties accordées aux contribuables

En raison du caractère sensible et intrusif dans la situation personnelle des contribuables, la mise en œuvre du contrôle fiscal doit respecter les règles de procédure en vigueur et surtout les droits et garanties du contribuable vérifié (articles 901 et suivants du CGI ancien et 227 et suivants du LPF) notamment :

- **l'envoi d'un avis de vérification**

Un avis de vérification est envoyé suivant les modèles de documents de procédures prévus par la Cellule Programmes, Procédures et Suivi (CPPS) en vue de garantir l'harmonisation desdits documents au sein du Commissariat des impôts.

Par ailleurs, en vue d'informer le contribuable de la reprise de la procédure de vérification engagées en 2020 et qui était suspendue en application des dispositions de l'article 3 al. 5 de l'ordonnance n°2020-005 du 30 juillet 2020, une lettre de reprise de la procédure de vérification suivant le modèle fourni par la CPPS doit être annexé à tous les documents de procédure établis antérieurement. Cette lettre doit préciser la durée des travaux sur place effectuée avant la suspension**.**

- **la préservation du dialogue (débat oral et contradictoire)**

Chaque vérificateur doit veiller à garantir au premier responsable de l'entreprise, le droit d'être informé de l'évolution des travaux et recueillir son point de vue ; ces échanges doivent intervenir lors des réunions d'étapes. La fin des travaux sur place est marquée par une réunion de synthèse sanctionnée par un procès-verbal en présence du premier responsable de l'entreprise ou de son représentant disposant d'un mandat régulier.

- **le recours hiérarchique :** En cas de désaccord avec l'agent en charge du contrôle fiscal, le contribuable peut solliciter un recours hiérarchique. Il devrait être entendu dans un délai de 72 heures par le supérieur hiérarchique saisi. Un procès-verbal est signé à cet effet.
- **le respect des procédures de redressement**

La procédure de redressement de droit commun est la procédure de redressement contradictoire. Elle est mise en œuvre toutes les fois que le contribuable a respecté ses obligations déclaratives au titre des exercices soumis au contrôle quel que soit le type de contrôle engagé (CSP, VP, VG).

Par contre, les procédures d'imposition d'office ne sont mises en œuvre que dans les cas limitativement énumérés aux articles 235, 243 et 249 du LPF.

Sous réserve de l'application des dispositions de l'article 250 du LPF, la décision de recourir à la procédure de rectification et évaluation d'office est prise par le Directeur opérationnel concerné qui est tenu de mettre en exergue son accord sur la notification de redressements transmise au contribuable.

- **le respect de la procédure de dénonciation des cas de manœuvres frauduleuses**

Les dispositions de l'article 433 du LPF obligent tous les agents assermentés de l'Office à constater par procès-verbal tous les agissements des contribuables pouvant être qualifiés de manœuvres frauduleuses ou s'inscrivant dans les cas énumérés aux articles 147 à 164 du LPF.

3. Suivi de l'exécution, du recouvrement et de réclamations contentieuses

Le suivi de l'exécution des activités du contrôle consiste à apporter un appui technique aux vérificateurs lors de leur mission de vérification. Les services chargés du contrôle et de la vérification fiscale (CSP, VP

et VG) doivent transmettre, au plus tard le 05 du mois suivant celui au cours duquel l'avis de mise en recouvrement (AMR) des impositions supplémentaires est émis, les copies des documents de procédure (avis de vérification, PV des différentes réunions, notifications de redressements et courriers du contribuable etc.) à la DCF qui doit systématiquement les exploiter.
Les agents chargés du suivi ont la responsabilité d'assurer la surveillance et la veille, en ce qui concerne le recouvrement de ces produits. Aussi, il est fait obligation aux vérificateurs de suivre le recouvrement des montants rappelés Toutefois, la prise en charge effective des produits de contrôle ainsi que de leur recouvrement, relève de la responsabilité pécuniaire et personnelle des receveurs des impôts.

La DCF doit également suivre les dossiers vérifiés qui ont fait l'objet d'un recours contentieux. Elle doit tenir compte des motifs d'abandon des chefs de redressement contestés dans l'évaluation de la mission du contrôle fiscal et proposer trimestriellement des stratégies d'amélioration.

4. Evaluation du contrôle Fiscal

Outre le suivi ci-dessus, une évaluation annuelle sur les critères qualitatives et quantitatives de l'exécution du programme des interventions ainsi que des acteurs est faite sous la supervision du Commissaire des impôts. Le rapport d'évaluation doit être produit annuellement et des rapports d'évaluation à mi-parcours trimestriellement.

5. Révision fiscale

Le service en charge de la révision fiscale élabore un recueil des insuffisances relevées dans les différentes notifications de redressements. Il a pour mission :

- de réviser le processus de vérification de comptabilité ;
- d'initier conformément aux manquements relevés des actions de formation des acteurs ;
- de contrôler en urgence les dossiers présentant les risques imminents.

6. Elaboration de la monographie fiscale

Il a été créé au sein de la Division Suivi Evaluation et Révision Fiscale une section chargée d'élaborer un guide monographique socio-professionnel à des fins fiscales.

Conclusion

Les grandes orientations définies pour la mise en œuvre du contrôle fiscal au titre de l'exercice 2022 reflètent une approche globale et structurée, visant à garantir l'efficacité et l'efficience de cette mission cruciale pour une administration fiscale moderne et performante.

La responsabilité du suivi de la mise en œuvre de cette note incombe à la Direction du Contrôle Fiscal (DCF) et à la Cellule de Pilotage et de Suivi Stratégique (CPPS), chacune dans le cadre de ses

attributions respectives. Leur engagement déterminera la réussite de cette démarche stratégique au service de la mobilisation optimale des ressources publiques.

Pour le Commissaire des Impôts,
Le Commissaire des Douanes et Droits Indirects pi