



LE « POUVOIR D'IMPOSITION » DES CHEFFERIES TRADITIONNELLES EN CÔTE D'IVOIRE

Laye BAMBÀ

Assistant à l'Université Félix Houphouët Boigny

Abidjan (Cocody) Côte d'Ivoire

INTRODUCTION

« L'État souverain (...) dispose d'un pouvoir fiscal absolu »¹, affirme le Professeur Jacques BUISSON. Ces propos mettent en exergue l'une des manifestations importantes de la souveraineté de l'État, à savoir, celle de prélever l'impôt. En vertu de ce principe, sur son territoire², l'État est, la seule entité habilitée à procéder à des prélèvements. Toutefois, « si l'État est seul titulaire du pouvoir fiscal, ce pouvoir est exercé en interne par une pluralité d'organes sur la base d'une habilitation juridique qui les autorise à agir dans un champ déterminé »³. Cette délégation du pouvoir fiscal de l'État met en relief la nécessité d'accorder une autonomie fiscale, fut-elle, limitée aux collectivités territoriales en tant qu'entités *infraétatiques*⁴. Le pouvoir fiscal s'inscrit souvent au cœur d'une articulation complexe des compétences, dans le cadre des relations que l'État entretient avec les entités *infraétatiques* et les organisations *supraétatiques*⁵ auxquelles il appartient. Cette situation soulève des

¹ J. BUISSON, « Impôt et souveraineté », *Archives de philosophie du droit*, 2002, n° 46, pp.25-32.

² Y. OUEDRAOGO, « Pouvoir d'imposition et territoire dans les États de l'UEMOA », *Afrilex*, 2020., p. 1

³ L. AYRAULT, « L'autonomie des collectivités territoriales en question : réflexion sur sa mise en cause », *Gestion et finances publiques*, n° 2, Mars-avril, 2017, pp.25-30

⁴ Les entités *infraétatiques* sont des entités qui existent au plan interne dans l'État, sur le territoire de l'État avec qui ce dernier partage son pouvoir d'imposition. Ce partage étant fondé sur des textes, notamment la constitution (titre XIII, article 170 et suivants de la constitution ivoirienne du 8 novembre 2016) et la Loi organique portant Loi de finances (Loi organique n° 2014-336 du 05 juin 2014, relative aux Lois de finances en Côte d'Ivoire). Il s'agit notamment des collectivités territoriales, des entités *paraétatiques* (que sont les sociétés d'État ou les sociétés à participation publique majoritaire) tous soumis l'autorité de l'État, même si les premières gardent une certaine autonomie de gestion. Lire à ce propos, M. COLLET, *Les finances publiques*, Paris, LGDJ, 9e Éd., 2024-2025, p. 91

⁵ En ce qui concerne les entités *supraétatiques*, elles font référence aux organisations internationales (généralement communautaires) en matière fiscale d'exercer un pouvoir fiscal. C'est notamment le cas en matières douanières ainsi que certaines impositions où certains États délèguent leurs pouvoirs fiscaux à ces organisations telles que : la Zollverein (Union douanière allemande créée en 1834 entre les États allemands), UE (l'Union européenne, créée le 1^{er} novembre 1993) et la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, créé le 28 mai 1975), l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine, créée le 10 janvier 1994), la ZLECAF (Zone de Libre Échange Continental africain, traité signé le 21 mars 1998 et entrée en vigueur le 30 mai 2019).



enjeux de répartition et de coordination des prérogatives fiscales entre les différents niveaux du pouvoir⁶.

La délicatesse du partage du pouvoir fiscal, en ce qui concerne notamment les collectivités territoriales, ne manque pas d'interpeler la doctrine⁷. Même si le pouvoir exercé par ces entités est généralement encadré par un texte, il n'en demeure pas moins que dans la pratique, des entités, certes infraétatiques, mais ne disposant pas d'une habilitation légale, s'adonnent à des prélèvements. C'est le cas de certaines chefferies en Côte d'Ivoire et particulièrement dans la capitale économique Abidjan où plusieurs chefferies traditionnelles font des prélèvements à leur seule initiative. Cet état de fait contraste, dans une certaine mesure, avec le pouvoir d'imposition qui reste, il faut le noter, un attribut fondamental d'affirmation et d'exercice de la souveraineté de l'État. Dans certains États, ce pouvoir est admis et légalement constitué⁸, alors que dans d'autres, il est exercé, parfois depuis bien longtemps, en dehors de tout cadre légal. C'est dans ce dernier cas que les chefferies traditionnelles ivoiriennes s'illustrent curieusement⁹. Il est à préciser que le champ géographique de l'analyse se limite à quelques chefferies de la commune d'Abidjan. Par conséquent, les résultats de l'étude ne peuvent être généralisés à toutes les chefferies de la Côte d'Ivoire.

⁶ Y. OUÉDRAOGO, « Pouvoir d'imposition et territoire dans les États de l'UEMOA », *op.cit.*, p. 5 ; voir S. OUÉDRAOGO, *Les compétences nationales en matière fiscale et la communautarisation des règles dans l'espace ouest-africain*, Thèse de Doctorat, Université de Bordeaux, 2015, 619 p.

⁷ L. AYRAULT, « L'autonomie des collectivités territoriales en question : réflexion sur sa mise en cause », *Gestion et finances publiques*, n° 2, Mars-avril, 2017, pp.25-30 ; René OSSA, « Le nouveau cadre géopolitique de la territorialité de l'impôt sur les sociétés », *Revue française de finances publiques (RFFP)*, n° 146, 2019, pp.77-87 ;

⁸ Dans certains États africains, l'implication des chefferies traditionnelles a eu un fondement légal très tôt. C'est notamment le cas au Cameroun où, depuis la période du Protectorat allemand (1894-1916), les chefs locaux participaient aux processus de recouvrement de l'impôt de capitation. Voir les Décrets du 05 août 1881 et du 30 décembre 1912 qui se faisait avec le concours des chefferies traditionnelles. C'est légalement le cas en Afrique du Sud où la reconnaissance des chefferies traditionnelles a été depuis longtemps consacrée par la loi (voir Constitutionnel Principle XIII, Schedule 4, Interim Constitution Act 200 de 1993). Selon ce principe « *L'institution, le statut et le rôle de la gouvernance traditionnelle, d'après le droit indigène, doivent être reconnus et protégés par la Constitution* ». Lire à ce sujet, C. SALCEDO, « Le statut constitutionnel des chefs traditionnels en Afrique du Sud », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 98, 2014, pp. 445-466 ;

⁹ Dans le district d'Abidjan, la plupart des chefferies (chefferie du village d'Anono, chefferie du village d'Akouedo, chefferie du village de Djorogobité, chefferie de Songon M'brute, chefferie du village d'Abobo Baoulé, chefferie d'Aboboté) pratiquent des prélèvements qu'ils imposent à toutes les personnes qui utilisent leurs services. C'est le cas notamment en matière de foncier rural et/ou urbain, avec l'attestation villageoise. Voir l'article 1 de la Loi n° 2020-624 instituant Code de l'Urbanisme et du Domaine foncier urbain en Côte d'Ivoire. Aussi, en matière commerciale, certaines chefferies comme celles d'Akouedo et d'Anono dans le district d'Abidjan font des prélèvements sur les commerces installés sur le territoire du village ; lesquels prélèvements se justifient avec, notamment, la pose de plaque d'identification du contribuable villageois, comme celle produite par les collectivités territoriales concernant la taxe communale.



Le pouvoir d'imposer est inhérent à celui de gouverner. Dans toutes les sociétés, qu'elles soient traditionnelles ou modernes, le pouvoir politique entretient depuis longtemps un lien étroit avec l'impôt¹⁰. Pour certains auteurs, « *L'impôt dans les conceptions classiques de la démocratie est la source du pouvoir politique* »¹¹. En Afrique, avant la colonisation, le pouvoir s'exerçait dans un cadre traditionnel¹². Cette spécificité du droit négro-africain¹³ ou son autonomie¹⁴ tient, bien évidemment aussi, à l'institution des entités propres aux réalités endogènes des sociétés africaines¹⁵, notamment les chefferies traditionnelles¹⁶. Ces chefferies, à l'instar des autres formes de pouvoir traditionnel, ont, dans bien des cas, utilisé le pouvoir de prélever l'impôt pour asseoir leur autorité¹⁷. Mener une étude sur le pouvoir

¹⁰ H. M. TUNGA-BAU, « Pouvoir traditionnel et pouvoir d'État en République démocratique du Congo : esquisse d'une théorie d'hybridation des pouvoirs politiques », Kinshasa, Mediaspaul, 2010, p.12 ; Vincent FOUCHER, Etienne Smith, « Les aventures ambiguës du pouvoir traditionnel dans l'Afrique contemporaine », *La revue internationale et stratégique*, n° 81, pp. 30-43. Consulté sur : <https://doi.org/10.3917/ris.081.0030> le 30 mai 2025 à 12 h ; P. JACQUEMOT, « Chefferie et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 221, 2007, pp. 55-74. <https://doi.org/10.3917/afco.221.0055>.

¹¹ P. S. SEKA, *Le mimétisme fiscal des États d'Afrique*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas (ParisII), 1993, p.5

¹² M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire : essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, p.47.

¹³ G. CONAC, « Introduction », in G. CONAC (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, p. 10.

¹⁴ M. M. ONDOA, *Introduction historique au droit camerounais la formation initiale. Élément pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Éditions le Kilimandjaro, Yaoundé, 2013, 319 p.

¹⁵ J. B. FOTSING, « Pouvoir fiscal en Afrique : résistance du système traditionnel au système moderne (le cas de l'Ouest-Cameroun) », *Pemant*, 1990, p. 73.

¹⁶ Sur les chefferies traditionnelles, lire utilement, C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *Africa Développement/Afrique et Développement*, vol. 25, n° 3/4, 2020, pp. 77-118 ; B. MOMO, « L'inaccessibilité des chefferies traditionnelles camerounaises à la rationalisation juridique », *Lex-Lata*, n° 22, 1996, pp. 9-15 ; A. DOUNIAN, « L'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Étude à partir de quelques États d'Afrique », *Jus Politicum*, n° 28-2022, pp. 233-268, entre autres.

¹⁷ L'exercice du pouvoir d'imposition dans les chefferies traditionnelles africaines a connu des moments de grande ferveur, mais aussi d'épreuves. Au Cameroun par exemple, le chef dénommé *Le Lamidat de Ray Bouba* dans le nord-Cameroun se comportait comme un « corps étranger » dans l'État camerounais doté « d'un appareil judiciaire, d'une prison et d'une fiscalité ». Lire à ce propos C-H. PERROT, « Les autorités traditionnelles et l'État moderne en Afrique subsaharienne au début du XXI siècle », *Cadernos de Estudos Africanos (Article en ligne)*, n° 16/17, 2009, pp.15-33. Consulté le 15 juin 2025 à 15 h 30 min sur <https://doi.org/10.4000/cea.179> ; Au Ghana, les impôts ont constitué et constituent aujourd'hui encore un moyen important d'affirmation du pouvoir des chefs traditionnels. Bien qu'ayant subi de nombreuses péripéties, avec les ordonnances de 1951 et 1962, les chefs traditionnels avaient perdu leurs influences dans la perception des impôts. Mais, à partir de 1969 et 1971 et particulièrement la constitution de 1992, les chefferies traditionnelles ghanéennes ont pu obtenir une reconnaissance d'un pouvoir d'imposition qui leur est reconnu jusqu'à ce jour. Lire aussi J. FERMOSE, « Les chefferies traditionnelles et l'impôt en droit camerounais », *Revue africaine de Finances publiques*, n° 12, 2022, p. 96 et s ;



d'imposition des chefferies traditionnelles en Côte d'Ivoire est d'abord heuristique¹⁸ quant à son intérêt. Car, si d'une part, des travaux ont plus ou moins été conduits sur les entités traditionnelles dans d'autres disciplines¹⁹, la dimension juridique, excepté chez les historiens du droit, n'a pas fait l'objet d'abondante production doctrinale chez les publicistes africains²⁰.

D'autre part, l'ampleur croissante de certains prélèvements opérés au niveau local en Côte d'Ivoire, en particulier dans la capitale ivoirienne²¹, appelle une analyse approfondie visant à appréhender les dynamiques et mutations institutionnelles à l'œuvre. De surcroît, la multiplication des scandales financiers relatifs à la gestion des ressources villageoises, résultant pour l'essentiel des prélèvements effectués au sein de certaines chefferies locales, soulève d'importantes interrogations quant au respect des principes de transparence et de redevabilité dans la gestion des ressources publiques, sous un angle encore peu exploré par la doctrine. Le constat impose de clarifier les catégories juridiques au cœur de l'analyse, afin d'en préciser le contenu sémantique et d'en faire le fil conducteur de la réflexion. Selon Adivi Koko TOVENIM, la constitution du Ghana de 1979²² est la première à mentionner en

¹⁸ J. FERMOSE, « Les chefferies traditionnelles et l'impôt en droit camerounais », *Revue africaine de Finances publiques*, article précité, p. 97.

¹⁹ M. J. MAHIER BAH, C. L. KOFFI EBEN-EZER, C. S. GADE, « La chefferie traditionnelle à l'épreuve des mutations et compétitions politiques en Côte d'Ivoire : cas de Kéibly dans la sous-préfecture de Bloléquin en pays We », *Autrepart*, n° 86, 2018/2, pp. 125-138 ; S. C. FORQUILHA, « Chefferie traditionnelle et décentralisation au Mozambique : discours, pratiques, dynamiques locales », *Politique Africaine*, n° 117, 2020/1, pp.45-61 ; J. GOMSU, Colonisation et organisation sociale : les chefs traditionnels du Sud Cameroun pendant la période coloniale allemande (1884-1914), Thèse de doctorat de 3^e cycle en Sociologie, Université Paul Verlaine-METZ, 1982, spéc., pp. 22-206 ;

²⁰ L'on peut citer pour quelques productions en droit public, P. TEHOUA-N'DRI, « Perception africaines et conception de l'impôt », *Revue ivoirienne des sciences juridiques et politiques*, n° 11, 2.21, pp. 36-67 ; Y. OUEDRAOGO, « Pouvoir d'imposition et territoire dans les États de l'UEMOA », *op.cit.* ; B.J.E DJEKOURI, « L'anesthésie fiscale : réflexion sur une technique de recouvrement de prélèvements obligatoires », *Décentralisation et fiscalité locale*, Nicaise MEDE et Philippe Kokou B. TCHODIE (Dir) Gérard Martin PEKASSA NDAM (Dir), *Mélanges En l'honneur du Professeur Nicaise MEDE*, L'Harmattan, Sénégal, 2019, p. 500

²¹ Plusieurs conflits peuvent naître dans la vie des chefferies traditionnelles. Ces dernières sont pour la plupart liées à la gestion foncière, elle est sous-jacente de la gestion financière. Voir à ce propos, M. J. BAH, C. L. K. EBEN-EZER, C. S. GADE, « La chefferie traditionnelle à l'épreuve des mutations et compétitions politiques en Côte d'Ivoire : cas de kéibly dans la sous-préfecture de Bloléquin en pays Wê », *Autrepart*, n° 86, 2018, pp. 125-138 ; Lire aussi, Commission d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics (C.A.I.D.P), Rapport d'activités 2015 du Médiateur de la République de Côte d'Ivoire sur le thème central : Le médiateur de la République et le règlement des conflits de chefferie, *site officiel C.A.I.D.P*, 2016, 153 pages. Consulté sur <https://www.caidp.ci/uploads/4b882fbbd9634dd2ba243e500d3bc548.pdf> le 16/03/2025 à 13h43 min,

²² A. K. TOVENIM, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales, contribution à l'étude des processus de décentralisation*, Thèse, Université Perpignan Via Domitia, 2017, p. 21.



son article 20 la notion de chef traditionnel²³. Il y ressort que : « *Le chef signifie une personne qui est descendante de la famille appropriée et qui a été légitimement nommée, élue ou choisie et intronisée ou installée en tant que chef ou reine mère selon le droit coutumier* »²⁴. Pour Maurice DELAFOSSE, le chef est un patriarche qui « *tient le plus près à l'ancêtre de la famille globale, c'est-à-dire au fondateur de la première famille réduite, primitive* »²⁵. De ce qui précède, un chef traditionnel pourrait être perçu comme « *n'importe quelle personne qui, selon le droit coutumier de la communauté traditionnelle concernée, détient une position traditionnelle dominante, et est reconnue par la loi* »²⁶. D'autres auteurs, comme Charles Nach Mback, mettent l'accent sur le critère organique pour considérer que « *la Chefferie traditionnelle est d'abord une collectivité humaine établie sur une portion du territoire de l'État. Elle est ensuite le cadre d'exercice de ses compétences par une autorité justement dénommée Chef traditionnel* »²⁷. On peut donc retenir que la chefferie traditionnelle est une collectivité ou entité exerçant une autorité sur un groupement humain, organisé et structuré en notabilité ayant à sa tête un chef dont la succession se fait selon les us, coutumes, lois et disposant, selon les cas, des pouvoirs sur divers plans (traditionnel, foncier, économique, politique, social et administratif). C'est donc le pouvoir d'imposition de la Chefferie traditionnelle en tant qu'institution territoriale qui sera examiné.

S'agissant du mot « imposition », selon le vocabulaire juridique, il renvoie à l'« *impôt* » et dans une conception lato sensu à toute « *contribution* »²⁸. Quant au pouvoir d'imposition, appelé aussi « droit d'imposer » ou « pouvoir de prélèvement »²⁹, il peut être appréhendé comme « *la capacité d'une entité à concevoir librement et à mettre en œuvre le système fiscal de son choix, en maîtrisant toutes les modalités techniques, à savoir les règles d'assiette, de*

²³ Sur la notion et le fondement des chefferies, voir Bernard DURAND, Histoire comparative des institutions-Afrique – Monde arabe – Europe, Les Nouvelles Éditions Africaines, Dakar – Abidjan – Lomé, 1983

²⁴ *Ibid.*

²⁵ M. DELAFOSSE, *Haut-Sénégal-Niger, histoire*, Tome 2, éd. Maison Neuve-la Rose, Paris, 1972, p. 231.

²⁶ C. SALCEDO, « Le statut constitutionnel des chefs traditionnels en Afrique du sud », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 98, 2014/2, p. 3.

²⁷ C. N. MBACK, « Chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïté juridique et dérive politique », *Africa développement*, article précité, p. 77 ; Voir aussi A. DOUNIAN, « L'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Étude à partir de quelques États d'Afrique », *Jus Politicum*, n° 28, 2022, p. 236.

²⁸ G. CORNU, *Le vocabulaire juridique*, 12^e Ed. (mise à jour), 2018, Puf, p.1127

²⁹ E. DIARRA, « La fiscalité numérique : quel avenir ? », *Revue française de finances publiques (RFFP)*, n° 134, 2016, p. 4.



liquidation, de recouvrement, de contrôles et de sanctions »³⁰. Le pouvoir d'imposition, généralement rattaché à la souveraineté fiscale³¹ et parfois appelé « *pouvoir fiscal* »³², représente l'« *un des attributs essentiels de la souveraineté de l'État*. Par pouvoir d'imposition, l'on entend « *pouvoir de légiférer* », donc, « *pouvoir de créer des impôts ou modifier des impôts existants* »³³; mais aussi, le « *pouvoir de disposer, c'est-à-dire bénéficier des produits de cet impôt* »³⁴. À ce titre, le pouvoir d'imposition, prérogative principale de l'État, parce que consubstantiel à son existence³⁵, ne doit pas être confondu à la compétence fiscale qui, elle, renvoie à l'aptitude à agir en matière fiscale³⁶. Le pouvoir d'imposition des chefferies traditionnelles serait, la capacité de ces dernières à autoriser des prélèvements, leurs quotités, à les modifier sur le territoire du village dans un but d'intérêt exclusif de la communauté villageoise.

Au regard des principes esquissés, les opérations de prélèvement des chefferies traditionnelles en dehors d'une habilitation légale sont préoccupantes. La principale préoccupation se rapporte à la nature réelle du « *pouvoir d'imposition* » de chefferie traditionnelle dans le système fiscal ivoirien en dehors de tout fondement normatif. Dès lors se pose une pluralité de questionnement juridique. Dans le cadre de cette étude, l'objectif est de rechercher la nature juridique exacte des prélèvements effectués par les chefferies traditionnelles ivoiriennes pour questionner leur portée dans l'agencement institutionnel du pouvoir fiscal. La question de droit est dès lors la suivante : la nature juridique des

³⁰ J. B. FOTSING, Le pouvoir fiscal en Afrique. Essai sur la légitimité fiscale dans les États d'Afrique noire francophone, *op. cit.*, p. 11.

³¹ Y. OUEDRAOGO, « Pouvoir d'imposition et territoire dans les États de l'UEMOA », *op.cit.*, p. 5 ; Relativement à la souveraineté fiscale, voir S. OUÉDRAOGO, *Les compétences nationales en matière fiscale et la communautarisation des règles dans l'espace ouest-africain*, Thèse de Doctorat, Université de Bordeaux, 2015, 619 p.

³² E. DIARRA, « La fiscalité numérique : quel avenir ? », *op.cit.*, p.4

³³ J. BUISSON, « Impôt et souveraineté », *Arch. Phil. Droit*, n° 46, 2002, p. 30 ; A. MAITROT DE LA MOTTE, *Souveraineté fiscale et construction communautaire : recherche sur les impôts directs*, Thèse de doctorat en Droit public soutenue à l'université de Paris V, soutenue en 2004, LGDJ, 2005, 552 p.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ G. JACQUES, M. PHILIPPE, *Droit fiscal général*, *op.cit.*, p.7

³⁶ La capacité ou l'aptitude à agir en matière fiscale est naturellement dévolue à l'État qui, en la matière, représente le peuple, détenteur exclusif du pouvoir d'imposition. Cette compétence à agir en matière fiscale peut être totale ou partielle. Dans un État, la compétence exclusive en matière fiscale est du ressort du parlement. Toutefois, les collectivités territoriales peuvent avoir une compétence limitée en matière fiscale au plan local. Voir à ce propos, V. DUSSART, « Un consentement sans consentement à l'impôt, une union sans pouvoir fiscal ? » *Gestion et Finances publiques*, n° 4, Juillet-Août 2020, pp.95-102 ; L. AYRAULT, « L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexion sur sa mise en cause », *Gestion et Finances publiques*, n° 2, Février 2017, pp. 25-30 ;



prélèvements effectués par les chefferies traditionnelles ivoiriennes permet-elle de considérer que leur non-remise en cause par le gouvernement équivaut à une reconnaissance implicite d'un pouvoir d'imposition ?

La réponse à cette question s'inscrit pleinement dans le prolongement des analyses et réflexions menées dans le champ de la sociologie de l'impôt, permettant de situer le débat dans une perspective à la fois théorique et empirique. Ainsi, pour mener à bien la réflexion, une approche positiviste de la question avec un recours à des sources normatives et administratives reste importante. À cet effet, plusieurs documents officiels ont été mobilisés sans oublier les textes fiscaux. Aussi, pour approcher la réalité du terrain, nous avons procédé dans le mois de mars 2025 à une enquête de terrain dans certaines chefferies d'Abidjan afin de comprendre au mieux les motivations qui justifieraient une telle pratique. L'analyse procédera quelquefois au recours à l'argument de droit de certains États pour comparer les spécificités qui seront observées. Il résulte des informations recueillies et traitées que les chefferies traditionnelles exercent un « *pouvoir d'imposition de fait* », manifesté par des prélèvements dont les fondements sont juridiquement contestables **(I.)**. Toutefois, la pérennité de cette pratique repose sur l'adhésion conjointe du corps social et des autorités politiques centrales, suggérant que ces prélèvements sont, en dépit de tout, tolérés et dotés d'une légitimité apparente **(II.)**.

I. Des prélèvements à la légalité contestable

Contrairement à d'autres États africains où le pouvoir d'imposition des chefs à une assise légale³⁷, le fondement juridique reste encore introuvable dans toute la législation ivoirienne **(A.)**. Cet état de fait interroge et laisse songeur, car ces prélèvements ne remplissent pas les caractères des impositions classiques, de sorte que l'on a du mal à les catégoriser **(B.)**.

A. Une légalité introuvable

Le principe de la légalité de l'impôt figure parmi les principes fondamentaux du droit fiscal³⁸. Pour le professeur Michel Bouvier, toute imposition doit être fondée sur une base

³⁷Au Cameroun, après la période postcoloniale, les chefferies vont continuer à être sollicitées dans le recouvrement des impôts forfaitaires au profit de l'État camerounais. Cette action est fondée sur le Décret n° 77/245 du 15 juillet 1977, portant organisation des chefferies traditionnelles au Cameroun. Voir à ce propos J. FERMOSE, « Les chefferies traditionnelles et l'impôt en droit camerounais », *op.cit.*, p. 96

³⁸ Selon le professeur L. PHILIP, les grands principes fondamentaux du droit fiscal sont au nombre de quatre. Celui-ci distingue le principe de la légalité fiscale, le principe de l'égalité devant l'impôt, le principe de l'assimilation des sanctions fiscales aux sanctions pénales, et le principe de l'annualité et de la nécessité de



juridique claire et compréhensible par tous les contribuables³⁹. Toutefois, en Côte d'Ivoire, la pratique des prélèvements par les chefferies traditionnelles ne tient pas compte de ces exigences. Ces prélèvements ne sont reconnus ni par les normes à valeur constitutionnelle (1) ni par celles de nature législative (2).

1. Des prélèvements ignorés par les normes à valeur constitutionnelle

La pratique des prélèvements par les chefferies traditionnelles ivoiriennes laisse entrevoir des impositions aux sources constitutionnelles difficilement perceptibles. Laquelle difficulté se manifeste par une forte contradiction aux principes fondamentaux de valeur constitutionnelle en matière fiscale que sont notamment le principe de la légalité de l'impôt et le principe de la nécessité de l'impôt⁴⁰.

Relativement aux principes de la légalité de l'impôt, la Constitution ivoirienne dispose que *«la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures»*⁴¹. Cette fonction dévolue à la Loi donne au parlement l'exclusivité de compétence en matière d'imposition⁴². Ainsi, il dispose seul du pouvoir d'imposition. Ce qui est une implication du sacro-saint principe du consentement de l'impôt. Conformément aux principes de la démocratie représentative⁴³, seuls les représentants élus bénéficient du pouvoir d'imposition. On perçoit cela dans l'énonciation anglaise du principe du consentement de l'impôt *«No taxation without representation»*. En conséquence de causes, on comprend que le pouvoir d'imposition ne peut être exercé par une autre entité dans l'État. Bien que les chefs traditionnels soient nommés par l'autorité administrative après leur désignation par les populations selon leurs us et coutumes, elles ne sont pas citées dans la constitution comme des entités habilitées juridiquement aux côtés de l'État à faire

l'impôt : L. PHILIP, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, Economica, 1995, p. 54 et s.

³⁹ M. BOUVIER, «Quelle légitimité de l'impôt ? Quelle légitimité de l'État fiscal ? Quel nouveau modèle fiscal pour quel État ? » in *Revue française de finances publiques (RFFP)*, n° 167, p.20

⁴⁰*Ibid.* Lire aussi, A. A. D. KEBE, « Doctrine administrative fiscale et norme juridique en Afrique », in N. MÉDÉ (coord.) *Les nouveaux chantiers des finances publiques en Afrique. Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, L'Harmattan, Sénégal, 2019, p. 500 ; Voir également A. A. D. KEBE, *La répartition des compétences entre la loi et le règlement en droit fiscal sénégalais*, Thèse de doctorat de droit public, Université Cheick Anta Diop de Dakar, 03 décembre 2012, p. 58 et s.

⁴¹ Article 101 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016.

⁴² L'article 93 de la Constitution dispose que *« Le parlement vote la Loi et consent l'impôt »*.

⁴³ BRUNET (Pierre), « La représentation », TROPPER (Michel) (dir), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011, p.5.



des prélèvements. Les articles 175 et 176 de la constitution du 8 novembre 2016 relative à la chambre nationale des Rois et Chefs traditionnels ne mentionnent pas la possibilité pour ces autorités traditionnelles d'exercer un pouvoir quelconque d'imposition, même dérivé, comme celle reconnue aux collectivités territoriales. Dès lors, la source constitutionnelle qui justifierait la pratique de tels prélèvements n'est pas remplie.

Relativement au principe de nécessité de l'impôt, la constitution ivoirienne de 2016 reste encore éloquente en la matière en s'appuyant non seulement sur son préambule, mais aussi sur son article 43⁴⁴. En application de ce principe, les dépenses résultant des prélèvements effectués par les chefferies doivent être dans un but « *d'intérêt général* », ou « *les dépenses d'administration* », en somme, des dépenses de la communauté « *nationale* ». Et, comme le soutiennent Lucien MEHL et Pierre BELTRAME dans leur définition de l'impôt, « *pour la couverture des charges publiques et dans un but d'interventionniste de l'État* »⁴⁵. Dans les faits, ces prélèvements servent, dans une certaine mesure, aux dépenses liées aux activités de la seule chefferie, mais pas à l'État⁴⁶. Suivant ce principe, les prélèvements opérés par les chefferies traditionnelles sont loin d'être conformes aux exigences de nécessité du prélèvement au profit de la collectivité publique.

Il résulte de tout ce qui précède que les prélèvements opérés par les chefferies traditionnelles souffrent de fondement constitutionnel pertinent. Ce qui conduit à analyser les sources législatives qui justifieraient éventuellement une telle pratique.

2. Des prélèvements non pris en compte par les sources législatives

Au plan législatif, aucun texte ne fonde la pratique des chefferies traditionnelles en Côte d'Ivoire en ce qui concerne les prélèvements dont ils sont auteurs. D'abord, les textes

⁴⁴ Suivant l'article 43, « *Tout résident a le devoir de s'acquitter de ses obligations fiscales conformément à la loi. L'État prend les mesures nécessaires pour garantir le recouvrement des impôts, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.* ». Le préambule de la constitution ivoirienne renvoie à des. En référence à ce texte, son article 13 en reste le fondement idéal lorsqu'il dispose que « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

⁴⁵ L. MEHL et P. BELTRAME, *Science et techniques fiscales*, PUF, 1984, p. 77. La définition de l'impôt présentée par ces derniers est la forme plus ou moins complète de celle proposée par Gaston JÈZE qui limitait la fonction de l'impôt à la seule couverture des charges publiques.

⁴⁶ Voir fiche d'enquête précitée. Il ressort des enquêtes que les montants résultants des prélèvements effectués par les chefferies traditionnelles ne sont pas reversés dans les comptes de l'État. Ils restent à la discrétion du pouvoir traditionnel du village qui en a la responsabilité de la gestion, de l'utilisation ou du partage qui en résulte entre les différentes couches du village ou pour des projets d'investissements au profit du village. Le cas de la chefferie du village d'Abobo Baoulé dans la commune d'Abobo dans le district d'Abidjan est illustratif en la matière.



principaux en matière fiscale que sont la Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux Lois de finances en Côte d'Ivoire, le Code général des impôts n'accordent pas un tel pouvoir aux chefferies traditionnelles. Suivant ce texte en son article 4, « *Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances. Toutefois, conformément à l'article 5, alinéa 3, des recettes non prévues par une loi de finances initiale peuvent être liquidées ou encaissées à condition d'être autorisées par un décret pris en conseil des ministres et régularisées dans la plus prochaine loi de finances* »⁴⁷. L'analyse de ce texte montre qu'« *il appartient à la loi de permettre ou d'autoriser les prélèvements fiscaux* »⁴⁸. Bien que cette dernière soit la source principale, au plan national, en matière de prélèvement fiscal, l'on constate qu'aucune loi en Côte d'Ivoire ne fonde un quelconque « *pouvoir d'imposition* » justifiant les prélèvements effectués par les chefferies traditionnelles. L'on note également que la loi n° 63-524 du 26 décembre 1963 portant Code général des impôts qui a intégré dans un seul Code les différents textes en vigueur en Côte d'Ivoire pour former les livres-codes ne mentionne pas un quelconque pouvoir d'imposition aux chefferies traditionnelles.

Ensuite, les textes principaux qui organisent administrativement la chambre des Rois et Chefs traditionnels n'abordent curieusement pas cette question. En effet, ni la Loi n° 2014-428 du 14 juillet 2014 portant Statut des Rois et Chefs Traditionnels en Côte d'Ivoire, ni le décret n° 2015-358 du 20 mai 2015 portant organisation et fonctionnement de la Chambre nationale des rois et chefs traditionnels n'en fait cas. Au niveau des attributions, la Loi précitée de 2014 relative au Statut des rois et chefs traditionnels ne donne aucun pouvoir financier à la Chambre nationale des Rois et Chefs Traditionnels (CNRCT). C'est seulement l'article 24 qui dispose que « *La Chambre nationale des Rois et Chefs Traditionnels de Côte d'Ivoire bénéficie, pour son fonctionnement, d'une subvention annuelle inscrite au Budget de l'État* ». Cette subvention confirme la fonction d'auxiliaire de l'administration au niveau local de la chefferie traditionnelle légalement reconnu par l'administration. En application de cette exigence, les chefferies traditionnelles ne devraient pas, en principe, s'adonner à des

⁴⁷ La dernière Loi Organique portant Loi de Finances (LOLF) de 2014 vient en remplacement de l'ancienne Loi Organique n° 59-249 du 31/12/1960 relative aux lois de finances héritées de la France, Il s'agit de la Loi organique n° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de finances en Côte d'Ivoire. Elle est l'expression de la transposition de la Directive UEMOA n° 06/2009/CM/UEMOA portant Lois de finances au sein de l'UEMOA.

⁴⁸ D. J. E. BADJO, *Droit fiscal général*, Abidjan, Laber éditions, 2022, p. 19.



prélèvements, même si cela concernait leur territoire villageois. Mieux, le décret d'application de la Loi de 2014, adopté en 2015 précise à son article 9 la seule tâche à caractère financier de la chambre. Selon ce texte, la chambre est, outre les attributions citées dans la Loi, de « voter le budget de la chambre et approuver les comptes d'exercice et les rapports d'activités ». C'est donc en violation de toutes ces dispositions législatives que ces derniers effectuent des prélèvements dont les fondements restent difficilement perceptibles.

Enfin, les principaux textes portant sur l'organisation administrative en Côte d'Ivoire, de valeurs législatives, sont tous silencieux sur ces prélèvements à l'initiative de ces chefferies. C'est le cas de la loi n° 2020-885 du 21 octobre 2020 portant régime financier des collectivités territoriales et des districts autonomes⁴⁹. Ce texte, qui ne concerne que les collectivités territoriales, ne prend pas en compte les chefferies traditionnelles, lesquelles sont rangées parmi les autorités déconcentrées, en leur qualité d'auxiliaire de l'administration. C'est également le même cas avec les lois n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales et n° 2014-451 du 5 août 2014 portant organisation générale de l'Administration territoriale⁵⁰. Or, pour la doctrine, selon les Professeurs Luc Saïdj et Jean Luc Albert, « ce sont les dispositions législatives (ou assimilées) qui doivent fixer les éléments essentiels de la fiscalité (y compris de la fiscalité locale) »⁵¹. Mais, la réalité est toute autre en Côte d'Ivoire où, ces propos ont du mal à avoir un écho favorable relativement aux fondements législatifs des prélèvements effectués par ces chefferies⁵².

Au regard donc de tout ce qui précède, l'on peut aisément affirmer que les prélèvements effectués par les chefferies n'ont pas de base législative pertinente. Aussi, ces prélèvements présentent des caractéristiques insaisissables.

⁴⁹ Ce texte a été précédé par la Loi n° 2003-489 portant Régime financier, fiscal et domanial des Collectivités territoriales en Côte d'Ivoire.

⁵⁰ Article 31 de la loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant organisation générale de l'Administration territoriale, dispose que « Le village est la circonscription administrative de base du territoire National. Il est composé de quartiers constitués par la réunion des membres d'une ou de plusieurs familles et éventuellement des campements qui lui sont rattachés. Le village est administré par un Chef de village assisté d'un Conseil de village ou d'une notabilité ».

⁵¹ L. SAÏDJ et J-L. ALBERT, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 5^e Éd., 2007, p. 104

⁵² Les règlements en matière fiscale sont des dispositions prises par l'exécutif et qui permettent d'appliquer certaines dispositions législatives. À ce propos, Luc Saïdj et Jean-Luc Albert affirment que « l'exécutif conserve en tout domaine, le pouvoir de mettre en œuvre la loi par des règlements dont l'importance est accrue par la technicité et le degré de détails des normes fiscales ». Voir L. SAÏDJ et J-L. ALBERT, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 5^e Éd., 2007, p. 104



B. Des prélèvements à la caractérisation insaisissable

Les prélèvements des chefferies traditionnelles restent difficilement identifiables eu égard aux caractéristiques des impositions classiques existantes. Dans cette démarche, l'on note que pour ces prélèvements, non seulement une absence d'éléments d'identification d'un impôt (1), mais aussi l'impossibilité de rattacher ces prélèvements aux autres catégories de prélèvements légaux (2).

1. L'absence d'éléments d'identification d'un impôt

L'impôt est appréhendé comme « *une prestation pécuniaire requise des personnes physiques ou morales de droit privé et éventuellement de droit public, d'après leurs facultés contributives par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie déterminée, en vue de la couverture des charges publiques de l'État et des autres collectivités territoriales ou aux de l'interventionnisme de la puissance publique* »⁵³. De cette définition ressortent plusieurs critères de l'impôt qu'il convient de passer au prisme des prélèvements effectués par les chefferies.

D'abord, les prélèvements pratiqués par les chefferies traditionnelles ont, tout comme l'impôt, à première vue, un caractère pécuniaire. En effet, dans des chefferies traditionnelles ivoiriennes, plusieurs taxes sont imposées aux résidents, selon qu'ils exercent des activités à caractère commercial ou non⁵⁴. Aussi, assiste-t-on au paiement de nombreux « *droits ou taxes* » en matière (notamment) foncière. C'est le cas par exemple des « *frais* » perçus par les chefferies lors d'une procédure de vente de parcelle de terrain (villageois) situé sur le territoire du village, exemple du village d'Abobo-TE, dans la commune d'Abobo à Abidjan. Cette procédure qui constitue une étape importante dans l'obtention de l'attestation de concession définitive (ACD) confère à son titulaire, le titre de propriété⁵⁵. Toutefois, les

⁵³ L. MEHL et P. BELTRAME, *Sciences et techniques fiscales*, 1984. P. 76 ; E. CROUY-CHANEL, « La définition juridique de l'impôt. L'exemple de la doctrine française », in T. BERNIS, J.-C. DUPONT, M. XIFARAS (dir.), *Philosophie de l'impôt*, Bruylant, 2006, p. 135.

⁵⁴ Dans la fiche d'enquête, il ressort de cela que dans certaines chefferies dans le district d'Abidjan, où notre enquête s'est focalisée, des « *taxes* » sont payées par certains commerces au profit de la chefferie. C'est le cas notamment dans la chefferie d'Anono où, des magasins qui sont situés près du siège de chefferie, paye des taxes mensuelles encaissées par la chefferie en plus du loyer des magasins payé au propriétaire des magasins. Tel est aussi le cas à Akouedo village où sur l'ensemble du territoire du village, les commerce et bureau qui s'y trouvent paye des taxes au profit dudit village. Il y a même une brigade au nom du village qui collecte ses taxes. Voir la fiche d'enquêtes réalisées dans les chefferies du district autonome d'Abidjan.

⁵⁵ Il s'agit de l'arrêté de concession définitive (ACD) qui est attribuée aux requérants lorsque ces derniers remplissent les conditions. Dans la procédure de constitution du dossier, les requérants doivent obligatoirement



fonds recueillis servent-ils effectivement à la couverture des charges publiques et au besoin d'interventionnisme économique de l'État? Il s'agit donc de savoir si les chefferies traditionnelles sont des personnes morales de droit public habilitées à percevoir des prélèvements et si les fonds recueillis ont la même destination que les impôts.

En considération de la loi portant statut des Rois et chefs traditionnels, « *les chefs et rois sont des auxiliaires de l'administration déconcentrée* ». En cette qualité, ils sont des personnes morales de droit public parce que représentant de l'administration au niveau du village. Cette prérogative est confirmée par l'acte de nomination des chefs avant leur prise de fonction officielle. Le chef est donc choisi par les villageois et nommé par l'autorité étatique, en l'occurrence, le ministre en charge de l'administration du territoire suivant un arrêté du sous-préfet de la sous-préfecture dont dépend le village. Toutefois, dans ses prérogatives, quoique bénéficiant d'une reconnaissance constitutionnelle⁵⁶, la chefferie traditionnelle ne bénéficie pas « *du pouvoir* » de faire des prélèvements. À ce titre, le critère lié à la compétence de ces auxiliaires de l'administration à faire des prélèvements au nom et pour le compte de l'État n'est pas rempli.

Par ailleurs, pour être qualifié d'impôt, le prélèvement doit avoir pour finalité la couverture des charges publiques et l'interventionnisme économique de l'État⁵⁷. L'impôt est un prélèvement sans contrepartie contrairement aux cotisations sociales et taxes fiscales qui, respectivement, sont perçues à l'occasion d'un service rendu, mais différent selon l'importance de ce service au profit de l'utilisateur. Dans le cas des chefferies traditionnelles, les sommes d'argent perçues par elles n'entrent pas dans les caisses de l'État. Aussi, les usagers des « services du village » ne profitent pas de la contrepartie résultant de leur paiement, dont notamment le besoin de sécurité croissant dans les villages. La sécurité dans les villages devrait-elle être du ressort de la chefferie? En principe, non. La sécurité fait partie du pouvoir régalien de l'État. Ce principe reste cher au professeur Maurice Hauriou, pour qui le droit administratif se définit et se caractérise par la puissance publique; pouvoir en principe dévolu à l'État qui en reste le seul Maître⁵⁸.

produire un acte de commissaire de justice justifiant de la présence effective du requérant dans le guide du village, conformément aux dispositions au code de l'urbanisme et de l'habitat.

⁵⁶Article 175 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016.

⁵⁷ D. BADJO, *Droit fiscal général*, Éditions Laberdpaf, 3^{ème} édition, 2023, p. 26.

⁵⁸ Jean Marie DENQUIN, « Quelques observations sur les principes de droit public de Maurice Hauriou », *Jus Politicum (Revue de droit politique)*, 2011, p.6; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1,



Les chefferies traditionnelles quoique auxiliaires de l'administration ne disposent pas du pouvoir de police dans leur sphère territoriale de compétence qu'est le village, le royaume ou le canton, comme le disposeraient par exemple les Maires, les Préfets et Sous-préfets. Tous les villages étant sous la responsabilité administrative des Sous-préfets qui en ont la compétence territoriale. Compte tenu du fait qu'aucun texte ne leur donne le pouvoir de prendre des mesures de police, elles ne peuvent, en principe, ne pas assurer la sécurité des « contribuables ». Par conséquent, les prélèvements perçus ne remplissent pas le besoin de sécurité qui est inclus dans les charges publiques et constitue un critère important de caractérisation de l'impôt⁵⁹.

En somme, les prélèvements effectués par les chefferies ne profitent qu'aux seules chefferies et parfois moins à tout le village. Il importe de souligner qu'en pratique, de nombreux cas de détournement de fonds ne manquent pas dans les chefferies. Ces situations font l'objet de nombreuses plaintes et actions en justice, soit en destitution ou pour dénonciation de détournement de fonds de la part de la chefferie ou du chef de village. L'on peut citer à titre d'illustration, l'affaire M. Bieffo Akré Salomon et autres c/Djobo Anvra Jeason relativement à la gestion des affaires du village de Songon M'brathé dans le district autonome d'Abidjan. Dans cette affaire, le chef du village en exercice a fait l'objet de tentative de destitution de la part de villageois qui l'estimaient illégitime au regard de la coutume parce qu'il serait à la base d'une mauvaise gestion financière des biens du village⁶⁰.

Quoique décidés par des auxiliaires de l'administration, les prélèvements effectués par les chefs ne correspondant pas à la définition classique de l'impôt. Il en est de même des autres prélèvements légaux dont les éléments caractéristiques restent aussi difficilement identifiables.

2. L'impossible rattachement aux autres catégories de prélèvements légaux

Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 701 ; R. DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général, L'action administrative*, Tome 2, NEI-CEDA, 5^{ème} édition, 2012, p. 215 ; Y. S. LATH, *Droit administratif général*, Les éditions ABC, 4^{ème} édition, 2009, p. 176 ; CE 27 juin 1932, Ville de Castelnaudary, *Daloz* 1932, 3. 27 ; CE 23 Mai 1958, Amoudruz, *Rec.* 301.

⁵⁹ J. GROSCLAUDE, P. MARCHESSOU, *Droit fiscal général*, Dalloz, 11^{ème} édition, 2017, p. 131 ; A. BAUDU, *L'essentiel du droit des procédures fiscales*, Gualino Lextenso, 4^{ème} édition, 2018, p. 30 ; PATRICK S., O. DEBAT, *Droit fiscal des affaires*, Dalloz, 17^{ème} édition, 2019, p. 216.

⁶⁰ CA d'Abidjan, Arrêt n° 606 CIV/16 du 02 décembre 2016, *Affaire M. BIEFFO Akré Salomon et autres c/DJOBO Anvra Jeason*.



Par autres prélèvements, il faut entendre tous les autres types de prélèvements qui sont voisins à l'impôt sans pour autant avoir les mêmes caractéristiques que l'impôt⁶¹. Le législateur, généralement, les regroupe sous le vocable « impositions de toute nature »⁶² et peut être classé en deux grands groupes. L'on analysera, d'une part, la taxe et la redevance et, d'autre part, la taxe parafiscale et les cotisations sociales.

La taxe a un caractère commun à l'impôt⁶³. Elle est perçue au profit de l'État, des collectivités locales et les établissements publics administratifs. Mais, contrairement à l'impôt qui n'admet pas de contrepartie, la taxe, elle, admet une contrepartie directe. C'est dire que « l'existence d'un service rendu » en paiement de cette dernière. Appliqué aux prélèvements des chefferies traditionnelles, il s'avère qu'en paiement des sommes perçues par les chefferies traditionnelles, ces dernières, dans une certaine mesure, ne prévoient pas de contrepartie pour certains prélèvements. C'est le cas des paiements effectués par les commerces installés sur le territoire du village⁶⁴. Aussi existe-t-il des sommes d'argent payées par les familles lorsqu'elles décident de vendre leurs parcelles de terre villageoise. C'est aussi le cas du paiement de sommes d'argent en cas d'installation de commerce dans le village. Selon les chefferies rencontrées, une partie des fonds est affectée à des actions sociales dans le village⁶⁵. Les décisions relatives à la répartition des fonds recueillis suite aux prélèvements, quoique ne faisant pas toujours l'unanimité, sont prises parfois lors d'une

⁶¹ J. GROSCLAUDE, P. MARCHESSOU, *Droit fiscal général, op. cit.*, p. 2 ; M.J. AGLAE, « De l'impôt et ses limites », *RFFP*, 2012, pp. 39-50 ; P. AMSELEK, « Un phénix du droit financier : les impositions quasi-fiscales », in *Mélanges Jean Waline*, Dalloz, 2002, pp. 111-133 ; P. AMSELEK, « Impositions et cotisations obligatoires », in *Mélanges Philip*, Economica, 2005 ; M — C BERGERES, « Les impositions affectées ou le développement d'une catégorie sui generis », *LPA*, 2002, n° 46, pp.4-5.

⁶² Article 3 de la Loi organique n° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de finances en Côte d'Ivoire ; Article 3 de la Loi organique n° 2020-07 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifié par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016 au Sénégal ; Au Burkina Faso, voir l'article 3 de la Loi n° 073-2015/CNT relative aux Lois de finances au Burkina Faso, ainsi que dans la Loi n° 042-2023/ALT portant loi de finances pour l'exécution du budget de l'État, exercice 2024 où, par endroit, la notion est remplacée par « opération de toute nature (article 220) ou « toute perception de recettes, de quelque nature que ce soit » (article 3),

⁶³ J. GROSCLAUDE, P. MARCHESSOU, *Droit fiscal général, op. cit.*, p. 2 ; M.COZIAN, F. DEBOISSY et M. CHADEFAX, *Précis de fiscalité des entreprises, op.cit.*, p.4

⁶⁴ Voir la fiche de taxe recueillie auprès de commerce à Akouédo-village. Les commerces installés sur le territoire du village reçoivent une sorte de fiche à afficher dans le magasin comme preuve du paiement de ses « taxes villageoises » sur lesdits commerces.

⁶⁵ Dans le village d'Abobo-baoulé dans la commune d'Abobo (district autonome d'Abidjan), selon la notabilité, les fonds recueillis ont servi à bitumer le village, participer à la rénovation de l'école du village, payer les frais de ramassage des ordures ménagères du village, etc. Voir fiche d'enquête réalisée dans le cadre de cette étude.



réunion du conseil des notables et du chef ou d'une assemblée générale, réunissant toutes les couches du village⁶⁶.

Relativement à la redevance⁶⁷, elle est définie par la Loi organique de 2014-336 du 05 juin 2014 comme des rémunérations perçues par voie réglementaire pour des services rendus. Il s'agit d'organismes publics qui ont la possibilité d'instituer les prestations pécuniaires sur les usagers pour financer leur service⁶⁸. Contrairement à l'impôt, elle se caractérise par un service rendu qui soit plus ou moins égal au montant payé par l'utilisateur. Serait-elle proche de la pratique des chefferies traditionnelles ? Bien que n'ayant pas de base légale, les chefferies traditionnelles ont l'habitude d'effectuer des prélèvements sur les usagers lors de certains services qu'ils rendent au profit de ces derniers. Pour illustrer cette pratique, l'on se tournera vers les frais de compulsoire par exemple en matière foncière. Comme évoqué plus haut, les chefferies exigent des frais à payer de la part des personnes qui souhaitent inscrire et/ou vérifier l'existence de l'inscription de leur nom dans le guide foncier du village dans le cadre d'une transaction foncière dans le village. Ces frais restent l'un des domaines dans lesquels les chefferies traditionnelles s'illustrent parfaitement en Côte d'Ivoire. Aussi, peut-on citer le phénomène bien ancien de marchés hebdomadaires qui se tiennent par semaine dans certains villages. Dans ces marchés, des taxes sont prélevées sur les femmes qui s'y rendent pour faire du commerce. À cela s'ajoutent les magasins et autres commerces installés permanemment dans le village qui payent également des sommes d'argent. Ces prélèvements, à l'image de ceux qui existent dans les communes et autres collectivités territoriales, restent plus ou moins similaires à ces dernières ; de sorte que dans la pratique, l'on ne se rend pas compte de l'évidence. Pourtant, à y voir de près, les villages ne sont pas des collectivités territoriales dotées du pouvoir d'imposition autonome comme les communes et les conseils régionaux. Si dans certains villages, la sous-préfecture effectue ses prélèvements, dans d'autres villages, il n'en est rien⁶⁹. Ces pratiques entretenues depuis

⁶⁶ Lire CA d'Abidjan, Arrêt n° 606 CIV/16 du 02 décembre 2016, *Affaire M. BIEFFO Akré Salomon et autres c/DJOBO Anvra Jeason*, Arrêt précité.

⁶⁷ X. CABANNES, « La redevance : de la rémunération du coût du service rendu à la rémunération de la valeur économique de la prestation fournie. Une longue marche vers un prix de marché ? », in *Mélanges Robert Hertzog*, Economica, 2010, pp. 67–82; M. LECERF, G. BLANC, « Le financement des services publics : impôts ou redevances ? », *Dr. fisc.* 1998, n° 39, pp. 1159-1163.

⁶⁸D. BADJO, *Droit fiscal général*, op. cit., p. 31.

⁶⁹ Dans l'ouest de la Côte d'Ivoire, dans le village de Zaguinhé dans la Sous-préfecture de Mahapleu issue de la région du Tonpki, la sous-préfecture effectue des prélèvements dans ledit village lors des jours de marché hebdomadaires. Par contre, dans le village de Matonguiné, dans la même Sous-préfecture, ses prélèvements ne sont pas effectués.



bien longtemps par les chefferies des villages concernés continuent jusqu'à ce jour et les prélèvements sont faits en toute liberté et en violation de la réglementation en vigueur.

Les taxes parafiscales et les cotisations sociales⁷⁰ ne sont pas des prélèvements fiscaux. Cette particularité résulte du fait qu'ils sont prélevés au profit d'entités, autres que l'État, les collectivités territoriales et les Établissements Publics administratifs (EPA) qui n'ont pas les mêmes caractéristiques que l'impôt. À ce propos, ils se caractérisent principalement par une contrepartie, quoiqu'elle ne soit pas de la même intensité que la taxe ou la redevance.

La taxe parafiscale est un prélèvement doublement affecté. D'une part, elle profite aux personnes autres que l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics administratifs, et d'établissements publics à caractère industriel et commercial ou une entreprise publique. En outre, elles sont perçues dans un intérêt économique et social. Appliqués aux prélèvements des chefferies traditionnelles, il est bien évident que les critères sus indiqués ne sont pas remplis. Car, les prélèvements des chefferies sont faits au profit de la seule chefferie et non une entreprise publique ou Établissement Public industriel et commercial (EPIC). Aussi, la finalité de ces perceptions est qu'elles ne sont pas faites dans un intérêt économique et social. Aucun problème social d'envergure au niveau des chefferies n'a poussé l'État à instituer une taxe parafiscale au profit de ces chefferies. Toute chose qui fragilise la qualification de taxes parafiscales et les prélèvements effectués par les chefferies traditionnelles. Mais, est-ce la même situation pour les cotisations sociales ?

Les cotisations sociales sont des prélèvements obligatoires non fiscaux. Elles sont perçues par des institutions créées à cet effet. Il s'agit pour la plupart des institutions de prévoyance sociale⁷¹. Ce prélèvement se caractérise donc par une institution dédiée à cet effet et un

⁷⁰ M. COLLET, « Le Conseil constitutionnel et la distinction des impôts et des cotisations sociales », *Revue de droit fiscal*, n° 40, 2014, pp.8-14

⁷¹ En Côte d'Ivoire, les institutions de prévoyance sociales qui ont la charge de ses prélèvements sont : pour le secteur privé, Institution de Prévoyance Nationale Caisse Nationale de Prévoyance Sociales (IPS-CNPS) créée par les lois n° 99-476 du 20 août 1999 portant définition et organisation des Institutions de Prévoyance Sociale et n° 99-477 de la même date portant modification du Code de Prévoyance Sociale et le décret d'application n° 2000-487 du 12 juillet 2000 crée l'institution de prévoyance sociale Caisse Nationale de Prévoyance Sociale ; Et pour le secteur public, Institution de Prévoyance Sociale de la Caisse Générale de Retraite des Agents de l'État (IPS-CGRAE), elle fut créée en 1977 par l'ordonnance n° 77-206 du 05 avril 1977, portant création de la caisse Générale de Retraite des Agents de l'État (CGRAE) sous la forme d'un Etablissement Public Administratif (EPA). Il fut modifié par le décret n° 97-674, portant création de la société d'État CGRAE-SODE qui, lui-même, fut modifié par le décret n° 2012-366, portant dissolution de la société d'État dénommée Caisse Générale de Retraite des Agents de l'État (CGRAE-SODE) et le décret n° 2012-367, création de l'Institution de Prévoyance Sociale dénommée Caisse Générale de Retraite des Agents de l'État (IPS-CGRAE) aujourd'hui en vigueur.



paiement suivi de contrepartie directe. Appliqué à notre cas d'espèce, l'on peut dire que les prélèvements pratiqués dans les chefferies ne remplissent pas les critères relatifs aux cotisations sociales ; de sorte que l'on ne peut les y classer.

En définitive, les pratiques des chefferies traditionnelles consistant à faire des prélèvements dans les villages ne remplissent pas les caractéristiques de prélèvements classiques existants et reconnus par les textes pouvant les qualifier d'impôt ou autres prélèvements (fiscaux ou non fiscaux). Ce constat ne semble pas pour autant faire arrêter cette dernière parce que soutenus par les politiques et apparemment acceptés par les communautés concernées ; ce qui fait d'eux des prélèvements tolérés.

II. Des prélèvements tolérés et dotés d'une légitimité apparente

« *Les impôts sont aujourd'hui globalement moins contestés* »⁷². Cette affirmation de la professeure Michèle Michineau met en évidence une plus grande propension vers une légitimité de l'impôt que celle de sa légalité. Aujourd'hui, l'attitude pacifique des contribuables vis-à-vis des prélèvements qui leur sont imposés relève plus de l'attachement du corps social à s'investir dans les charges publiques que de la légalité de l'autorité qui l'incarne. Cette approche correspond parfaitement aux prélèvements à l'initiative des chefferies traditionnelles qui s'entretient avec « l'assentiment » aussi bien des autorités publiques (A) que du corps social tout entier (B).

A — Des prélèvements implicitement approuvés par le pouvoir politique

« *Des ressources insuffisantes mettent les rois et les chefs dans la dépendance du Gouvernement et du parti gouvernemental* »⁷³. Cette affirmation pose avec acuité la question du rapport entre le pouvoir politique et les chefferies traditionnelles dans l'exécution des missions dévolues à celles-ci. Ce lien résultant d'un rapprochement parfois opportuniste se traduit par un soutien financier indirect de ces derniers aux chefferies (1) afin de consolider leur assise politique (2).

⁷² M. MICHINEAU, « Le Principe du consentement à l'impôt est-il effectif », *Revue française de finances publiques*, n° 167, septembre 2024, p. 49

⁷³ C. H. PERROT, « *Les autorités traditionnelles et l'État moderne en Afrique subsaharienne au début du XXI^e siècle* », *op.cit.*, p. 8.



1- Un soutien financier indirect du pouvoir politique

Dans l'Afrique précoloniale, les chefferies traditionnelles bénéficiaient de prélèvements résultant des récoltes et les subsides⁷⁴. Il résulte de cette assertion que les chefferies traditionnelles ont toujours eu besoin d'un soutien financier dans la conduite de leurs activités et la consolidation de leur pouvoir. Toutefois, pendant la colonisation et même après, cette puissance sera réduite, voire quelque peu anéantie. Les chefferies traditionnelles en Côte d'Ivoire seront reléguées au rang d'auxiliaires de l'administration et n'auront plus véritablement cette influence auprès de leur peuple. Cette vulnérabilité les poussera à se tourner bon gré mal gré vers l'aide, et ce, de manière directe ou indirecte ; toute chose qui donne subtilement un terreau fertile au pouvoir politique pour asseoir sa domination et imposer son idéal politique.

Pour le pouvoir politique, les chefferies traditionnelles constituent un maillon essentiel dans la gestion du pouvoir au plan local. De par leur influence auprès des populations qu'elles représentent, le Chef ou Roi reste un puissant soutien et un moyen incontestable d'assise politique. En contrepartie de ses actions en faveur du pouvoir, la chefferie bénéficie d'une aide importante qui pourrait avoir plusieurs manifestations. La plus importante de ces dernières serait l'apport financier que ces pouvoirs apportent aux différentes chefferies. Ce par ailleurs, l'aide indirecte peut résulter d'une attitude passive du pouvoir politique, laissant ces chefferies prendre des initiatives en matière financière, loin de leurs prérogatives. C'est cette dernière qui constitue une source de passivité du pouvoir politique dans la construction et la consolidation du pouvoir d'imposition des chefferies traditionnelles.

Les chefferies traditionnelles, dans l'organisation administrative ivoirienne, sont des représentants du pouvoir au plan local, sinon rural. À ce titre, elles sont des autorités administratives dans la hiérarchie de la déconcentration de l'administration, considérée comme le dernier maillon de la représentation du pouvoir central auprès des populations

⁷⁴ Lire à ce propos D. OUÉDRAOGO, « Le consentement de l'impôt dans les États membres de l'UEMOA » *RISJPO*, n° 6, 2018, pp. 80-81.



villageoises en collaboration directe avec les sous-préfets⁷⁵. À cet effet, elles bénéficient d'une subvention annuelle pour leur fonctionnement⁷⁶.

Les chefferies traditionnelles constituent l'épine dorsale de l'organisation et de la construction de la société rurale. Suivant ce rôle fondamental, elles ont besoin de moyens financiers pour asseoir leur autorité. Mais, eu égard au rôle qui leur est assigné, certains chefs vivent dans une précarité indescriptible. L'État, étant conscient de la vulnérabilité de certaines chefferies sinon la majorité, malgré une rémunération relativement acceptable, passe indirectement par cette voie afin que celles-ci obtiennent de quoi subvenir à leurs besoins et charges quotidiens afin de consolider leur pouvoir et être à mesure de répondre efficacement *aux exigences* du pouvoir.

2- *Un vecteur d'ancrage politique et idéologique*

Considérer les prélèvements effectués par les chefferies traditionnelles comme une sorte de soutien financier du pouvoir politique à celles-ci a comme principale conséquence l'assise de la politique et de l'idéologie du pouvoir central au plan local. En effet, le pouvoir central en permettant de façon indirecte ou implicite aux chefferies de recourir à ces prélèvements, obtient comme récompense le soutien des chefferies lors des échéances politiques.

Dans les sociétés africaines, les chefferies traditionnelles sont dépositaires des valeurs morales et socioculturelles. Ils sont des corps intermédiaires majeurs réunissant plusieurs fonctions au point d'être considérés comme « *des médiateurs ; des agents de développement social tout en travaillant pour la consolidation du pouvoir* »⁷⁷ du régime politique en place. Les chefferies traditionnelles apportent constamment leur appui au pouvoir en place pendant les élections et après la victoire de celui-ci, ces derniers sont sûrs d'obtenir en retour une récompense.

Les prélèvements perçus par les chefferies sont donc une des formes de récompense perçues indirectement du pouvoir politique. Ainsi, c'est une habitude, voire une coutume de voir les

⁷⁵ Le Sous-préfet est le représentant de l'État dans la sous-préfecture qui est un ensemble d'au moins trois villages. Ce dernier travaille en étroite collaboration avec les chefs traditionnels dont il signe l'arrêté de nomination après validation de la procédure de désignation par les us et coutumes au plan coutumier.

⁷⁶ La loi n° 2014-428 du 14 juillet 2014 portant statut des rois et chefs traditionnels dispose en son article 24 que « *La Chambre nationale des Rois et Chefs Traditionnels de Côte d'Ivoire bénéficie, pour son fonctionnement, d'une subvention annuelle inscrite au Budget de l'État* ».

⁷⁷ B. SALIFOU, *Les chefs traditionnels et leur participation au pouvoir politique en Afrique : les cas du Burkina Faso et du Niger*, Thèse de doctorat en Science politique, Reims, 2006, p. 128.



chefferies traditionnelles donner des consignes de votes dans leur village au profit d'hommes politiques lors des élections politiques. L'illustration peut être donnée avec le soutien à la candidature de Monsieur Alassane OUATTARA, actuel Président de la République de Côte d'Ivoire, de mil (1000) chefs traditionnels venant des dix-neuf (19) régions du « *V Baoulé* » le samedi 1^{er} février 2025 à la Fondation Félix Houphouët Boigny pour la recherche de la paix à Yamoussoukro à l'occasion du mouvement « Ewan-Ado »⁷⁸. De tels comportements des détenteurs du pouvoir traditionnel, chargés du bon fonctionnement des terroirs, donnent du crédit aux critiques relatives à leur politisation et fragilisent leur statut⁷⁹. Ce qui fait dire à certains qu'il faut dépolitiser les chefferies traditionnelles⁸⁰. Pourtant, aucun texte en Côte d'Ivoire n'interdit *a priori* aux autorités de la chefferie traditionnelle de prétendre à de hautes fonctions administratives. Mais, la fonction qu'il occupe dans le village ou le royaume fait de lui, une personne qui fait le consensus au sein de la population locale. Cette légitimité constitue un élément important de cohésion sociale et d'unification des différentes couches de la population qu'il représente. Le Roi des Agni à Agnibilekro, dans l'est de la Côte d'Ivoire, ainsi que le roi du Boukani, Sa Majesté le roi Niguê Gbliman, a tout joué un rôle important dans l'impact relatif de la décennie de crise qu'a traversée la Côte d'Ivoire, alors que dans d'autres zones, comme à l'ouest, les dégâts causés par la guerre sont encore plus ou moins visibles. Cette décadence s'est justifiée par une absence des chefferies et parfois leur implication dans la politique et la guerre.

Dans la plupart des cas en Afrique, les chefferies traditionnelles tirent leur prestige fondamental des opportunités de reconnaissance matérielle ou symbolique offertes par le pouvoir politique central, colonial ou postcolonial⁸¹. Les politiques offrent aux Chefs traditionnels, dans le cadre de leur militantisme, un certain nombre d'incitations sélectives et symboliques. Il en va ainsi de la possibilité, « *pour les responsables, d'occuper des positions de pouvoir dans l'organisation ou dans l'administration, et donc de cumuler des*

⁷⁸ « Ewan-Ado » est une expression en langue Baoulé qui signifie littéralement « On dit c'est Ado », https://www.koaci.com/article/2025/02/02/cote-divoire/politique/cote-divoire-soutien-a-la-candidature-de-ouattara-1000-chefs-traditionnels-des-19-regions-du-v-baoule-donnent-leur-onction-au-mouvement-ewan-ado_184192.html.

⁷⁹ A. T. RUBENS, N. S. NGANDAMUEN, « Chefs traditionnels et militantisme politique au Cameroun », *International Multilingual Journal of Science and Technology*, Vol. 8 Issue 12, 2023, pp. 6869–6884.

⁸⁰ K. SAIDOU, « Dépolitiser la chefferie traditionnelle au Burkina Faso ? Les leçons de l'expérience ratée du Niger Abdoul », *Hakili*, n° 11, 2010.

⁸¹ A. DOUNIAN, « L'identité du chef traditionnel dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : Étude à partir de quelques États d'Afrique » *Jus politicum (Revue de droit politique)*, n° 28, 2022, pp.233-268



avantages matériels et diverses gratifications symboliques comme le prestige, la notoriété, l'honneur et le pouvoir »⁸².

Par ailleurs, permettre implicitement aux autorités traditionnelles de procéder à des prélèvements quasi fiscaux ou parafiscaux est une sorte de légitimation sociale par le pouvoir politique consacrant dans une certaine mesure comme une sorte de « *pacte* » entre autorités politiques et autorités traditionnelles. Celles-ci laissent celles-là faire et en retour, elles doivent tout mettre en œuvre afin que leur idéologie ou politique soit acceptée dans leur contrée. Le soutien des chefs traditionnels est « d'un atout incommensurable »⁸³ au pouvoir central, car ces hommes sont « *parmi les hommes les plus puissants du pays, au regard de l'accès direct qu'ils ont à un réseau complexe de responsables influents, d'alliés et de protégés qui étend ses ramifications partout au sein des bureaucraties à l'échelon local* »⁸⁴. L'admission de ces prélèvements est ainsi une forme de stratégie politique des autorités politiques pour asseoir leur domination dans les villages. Celles-ci sont conscientes que dans un système démocratique, les « grands électeurs » que sont les chefs coutumiers constituent les piliers du régime⁸⁵ ; donc de leur pérennité au pouvoir. C'est pourquoi des faveurs, quoique souvent juridiquement « gênants », ne sont pas « politiquement » de trop pour asseoir son autorité et sa légitimité. Dans cette perspective, le corps social « rural » tout entier, eu égard au lien fort, résultant des valeurs, de la tradition et de l'histoire du village, laissent entrevoir une acceptation.

B. Des prélèvements sociologiquement acceptés

L'impôt est prélevé par le peuple, au travers de ses représentants ; et, pour le peuple qui en est le destinataire. La légitimité des chefferies traditionnelles auprès de leur peuple a favorisé l'assise d'une acceptation de fait du pouvoir de faire des prélèvements au nom de la communauté « villageoise ». Ces dernières ne se limiteront pas malgré les restrictions dues au changement du pouvoir politique après les indépendances (1). Cette constance dans la

⁸² A. T. RUBENS, N. S. NGANDAMUEN, « Chefs traditionnels et militantisme politique au Cameroun », *art. précité*, p. 68-78.

⁸³ A. S. SEGDA, K. SAWADOGO, « La chefferie traditionnelle au Burkina Faso : une force sociale de résolution de crises sociopolitiques entre 1991 et 2022 », *Revue des Arts, Linguistique, Littérature & Civilisations*, p. 431.

⁸⁴ V. OLUFEMI, D. HÉLÈNE, « Les chefs traditionnels face au pouvoir politique », *Politique africaine*, n° 32. *Nigeria, le fédéralisme dans tous ses États*, 1988, pp. 44-56.

⁸⁵ A. LOADA, R. OTAYEK. « Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso », *Politique africaine*, n° 58, *Mitterrand et l'Afrique*, 1995.



perception de paiement participe à la construction d'une « voie périphérique » d'imposition au côté de celle de l'État (2).

1- Une acceptation collective permanente

Parlant de la sociologie fiscale⁸⁶ qui permet de comprendre la logique de la construction de l'impôt, le Professeur Marc Le Roy, affirmait qu'il résultait d'un « processus social »⁸⁷. Ainsi, le consentement à l'impôt qui renvoie à son « acceptation collective » parce qu'« établis légitimement que du consentement du peuple ou de ses représentants »⁸⁸ fait de la dimension sociologique le cœur du pouvoir d'imposition.

L'existence de la perception de prélèvements fiscaux ou parafiscaux par les chefferies traditionnelles a toujours existé dans les sociétés africaines, notamment ivoiriennes⁸⁹. L'encrage sociologique du « pouvoir d'imposition » des chefferies traditionnelles en Côte d'Ivoire est intimement lié à l'histoire du pays, avec une évolution selon les époques. Allant d'une reconnaissance législative à une pratique non encadrée, les chefferies traditionnelles ont peu à peu conquis les peuples grâce à leur importance dans la préservation des us et coutumes et rôles même minimes dans la construction des nouveaux États.

D'abord, durant la période précoloniale, le pouvoir fiscal s'exerçait dans un cadre essentiellement traditionnel⁹⁰. C'était donc un pouvoir basé sur la « légalité traditionnelle »⁹¹. Pendant la période coloniale, avec l'arrivée des colons sur les côtes ivoiriennes, les chefs traditionnels vont être relégués au bas de l'échelle dans l'organisation administrative, politique et judiciaire. Désormais, ils ne seront que de simples exécutants du colon français. Même à ce stade de la hiérarchie administrative, les chefs traditionnels

⁸⁶ M. COZIAN, « Sociologie de la fiscalité (Les nouveaux privilèges fiscaux des héritiers de la noblesse et du clergé) », *L'Année sociologique*, 1999, n° 2, pp. 497-510 ; K. BERNARD, A. SPIRE, « Les déterminants sociaux du sentiment d'injustice sociale », *Revue de l'OFCE*, n° 161, 2019, pp. 19-48 ; M. LE ROY, *L'impôt, l'État et la société. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Economica, Coll. « finances publiques, 2010, 376 p ; M. LE ROY, « Pourquoi la sociologie fiscale ne bénéficie-t-elle pas d'une reconnaissance institutionnelle en France ? », *L'année sociologique*, n° 1, 2003, pp.247-274

⁸⁷ M. LE ROY, « Pourquoi la sociologie fiscale ne bénéficie-t-elle pas d'une reconnaissance institutionnelle en France ? », *L'année sociologique*, n° 1, 2003, p.257

⁸⁸ J. J. ROUSSEAU, *Discours sur l'économie politique*, 1755. Voir aussi, l'article 14 de la Déclaration française des Droits de l'homme et du Citoyen de 1789.

⁸⁹ W. I. FLAN, K. S. SILWE et J. KONE, « Chefferie traditionnelle en Côte d'Ivoire : quel bilan après l'institutionnalisation ? », *Document de Politique*, n° 75, Afrobarometer, Août 2021, p. 2.

⁹⁰ M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire : Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, LGDJ, Paris, 1987, p. 47.

⁹¹ J. FERMOSE, *Le juge fiscal : contribution à l'étude des caractéristiques du juge du juge fiscal en droit camerounais*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Ngaoundéré, 2019, pp. 42-50.



détenaient toujours un pouvoir d'influence sur les populations. Cette importance poussera les colons à les attribuer à un pouvoir fiscal délégué puisqu'ils n'étaient que simples collecteurs d'impôts. Enfin, durant l'époque post-indépendance, le pouvoir fiscal des chefferies traditionnelles va encore plus s'amenuiser, mais ne pourra s'éteindre. Cette influence continue maintient un attachement des populations vis-à-vis de leurs chefs pour, d'une part, renforcer leurs traditions retrouvées après le dicta du colonisateur, mais aussi, un facteur de liberté retrouvée, d'autre part. En effet, les chefferies traditionnelles se voient dans l'obligation de faire respecter les pratiques fiscales antérieures et de faire respecter les chefs régnants pour ne pas provoquer la colère et les malédictions des ancêtres⁹². Généralement, en Afrique, et en Côte d'Ivoire surtout, les chefferies traditionnelles sont perçues comme étant « *d'essence divine. Il représente les ancêtres, le passé (de la communauté) et sa gloire (son futur). Il concentre en sa personne l'ensemble des forces magiques du pays* »⁹³. En clair, l'autorité traditionnelle est « *le parent, l'homologue, le médiateur des dieux* »⁹⁴. Ses relations avec le sacré sont inséparables de son autorité politique. Dans cette optique, s'opposer au roi ou chef, dépositaire et détenteur de l'autorité des dieux, revient à s'opposer directement aux dieux et aux ancêtres. De sorte que toute personne qui s'y adonne devra en subir les conséquences. Ainsi, pour éviter d'encourir la malédiction des dieux, les populations locales se soumettent (bon gré mal gré) aux décisions du chef.

La protection des us et coutumes confiée aux autorités traditionnelles ainsi que l'incarnation de l'identité collective du peuple qu'elles représentent confèrent aux prélèvements effectués au profit de la chefferie une légitimité sociale et anthropique, renforçant leur acceptation au sein de la communauté. Par conséquent, les contestations « fiscales » sont moindres et les populations, au dire d'un des notables dans le village d'Abobo-baoulé, dans la commune d'Abobo (district d'Abidjan), soutiennent elles-mêmes les mesures d'imposition et apportent leur concours à leur respect. Cette adhésion sociale renforce le fondement des prélèvements effectués par les chefferies traditionnelles. Tolérés et dotés d'une légitimité apparente, les prélèvements des chefferies traditionnelles ouvrent une voie « *périphérique* », parallèle aux prélèvements étatiques.

⁹² M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire : Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op. cit., p. 115.

⁹³ R. CORNEVIN, *Histoire des peuples de l'Afrique noire*, Édition Berger-Levrault, 1960, p. 204.

⁹⁴ S. NENE BI, *Histoire du droit et des institutions méditerranéennes et africaines : des origines à la fin du Moyen-Âge européen*, Les éditions ABC, p. 54.



2- Une « *péri fiscalité* » implicitement admise

La reconnaissance d'un « *pouvoir d'imposition* » implicite aux chefferies traditionnelles par les pouvoirs politiques et sociologiquement acceptés par les populations villageoises laisse entrevoir une forme parallèle d'imposition qui existerait au côté des impositions légalement constituées. Il en résulte une légitimité fiscale, quoique marginale, des chefferies traditionnelles qui met en ligne de mire la force et l'influence des entités infraétatiques comme acteurs dans la construction d'un système fiscal « *périphérique* » dans l'État. La notion de « *périphérique* » ne semble pas nouvelle dans la construction du droit des collectivités locales. Dans son ouvrage paru en 1992, le Professeur Jean François Auby assimilait les collectivités locales d'outre-mer de France à des « *collectivités périphériques* »⁹⁵. Ainsi, parlait-il du « *droit des collectivités périphériques* » pour mettre en lumière, le droit des collectivités territoriales qui ne se situent pas géographiquement sur le territoire français. Pour le dictionnaire Larousse, est *périphérique* ce qui se situe à la périphérie, ou ce qui est opposé au central. Une action ou pratique qui est « *hors du cadre légal* », mais qui continue d'être appliquée par des acteurs.

Pris dans la sphère de la fiscalité, ces « *prélèvements périphériques* » pourraient être ceux qui sont hors du cadre légal, ni fiscaux, ni parafiscaux, mais acceptés par « *tous* » sans pour autant être reconnus par les textes. Or, en droit, l'on sait que la coutume est « *une pratique générale acceptée comme étant le droit* »⁹⁶. Ainsi reconnues tant par les communautés villageoises depuis plusieurs décennies que par le pouvoir politique, les chefferies traditionnelles semblent avoir l'onction politico-sociale pour exercer un « *pouvoir* » d'imposition. L'on se trouverait ainsi dans une « *fiscalité périphérique* » ou une « *péri fiscalité* ». Laquelle serait, à notre sens, fondamentalement basée sur une légitimité sociologique et politique⁹⁷, comme le soutient le Professeur Michel Bouvier. Cet état de fait met à nue l'existence d'une « *imposition* » qui cohabite avec celle reconnue par les lois fiscales. Si la reconnaissance sociologique semble quelque peu acceptable et compréhensible, l'adoubement politique de l'État reste plus ou moins curieux. Car, en

⁹⁵ J. F. AUBY, *Droit des collectivités périphériques françaises*, coll. Droit fondamental, Paris, P.U.F, 1992, p. 8

⁹⁶ Statut de la Cour Internationale de Justice (CIJ), article 38.

⁹⁷ M. BOUVIER, « *Quelle légitimité de l'impôt ? Quelle légitimité de l'État fiscal ? Quel nouveau modèle fiscal pour quel État ?* » in *Revue française de finances publiques (RFFP)*, n° 167, p.20.



laissant faire les chefferies traditionnelles, cela ne pourrait-il pas être une source d'insécurité ?

Les dangers que pourraient représenter les « *prélèvements périphériques* » dans un État sont nombreux. Lesquels pourraient être perceptibles au niveau de leur existence et de leur mise en œuvre. Relativement à l'existence de ces « prélèvements », quoiqu'acceptés par les pouvoirs publics et la population, de par leur existence, fragilise la construction d'un système fiscal plus cohérent et soucieux de préserver la justice fiscale. Le monde traverse une crise de l'impôt et pose avec acuité la question de l'adhésion des contribuables au civisme fiscal⁹⁸. La multiplicité des actes de déviance et de fraudes fiscales interpelle à bien des égards⁹⁹. Ainsi, la pluralité des acteurs pouvant percevoir des prélèvements au nom de la collectivité fragilise les actions de l'État dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale.

En ce qui concerne l'exercice de ce pouvoir d'imposition, il reste peu maîtrisé et est généralement source de conflit dans les villages au niveau des personnes qui l'exercent et son étendue¹⁰⁰. Contrairement au Parlement qui bénéficie d'un pouvoir d'imposition étendue défini par la constitution¹⁰¹, la réalité du pouvoir d'imposition des chefferies traditionnelles interroge l'intervention du pouvoir d'habilitation. Sans encadrement, les chefferies semblent disposer d'un pouvoir d'imposition discrétionnaire tant dans la fixation de l'assiette que des modalités de recouvrement de leur imposition. Elles disposent de surcroît des sanctions relatives aux manquements de leurs contribuables. Face aux régimes de sanctions propres à ce nouvel imperium, les contribuables se trouvent dépourvus de garanties effectives en matière de protection de leurs droits. Il surgit par ailleurs la question de savoir quel serait le régime applicable au contentieux qui naîtrait suite à une contestation relative à l'assiette ou la procédure de recouvrement dans la mise en œuvre de cette « *péri-fiscalité* » ? À l'évidence, l'on assiste à l'émergence de nouveaux acteurs revendiquant une sorte d'autonomie fiscale

⁹⁸ M. BOUVIER, « Sens et légitimité de l'impôt », *Pouvoirs*, n° 151, 2014, pp. 27-34 ; P.S. AMBASSA MINLO, « Le civisme fiscal : essai sur une appréhension juridique du phénomène en Afrique », *Afrilex*, 2024, 1-28.

⁹⁹ G. W. GBAGUIDI, É. DOSSA, « L'office du juge dans la répression de la fraude fiscale », *Prevention de la fraude fiscale au Bénin, Acte du colloque de Cotonou*, 12 et 13 octobre 2023, pp. 221-222.

¹⁰⁰ En Côte d'Ivoire, de nombreux villages sont en proie à de nombreux conflits relativement à la désignation du chef qui fait l'objet de beaucoup de contradiction compte tenu des enjeux en cours. Aussi, des cas de destitution sont dus à la mauvaise gestion des chefs qui ne respecte aucune exigence en la matière. Un véritable laisser-aller qui provoque des crises dans les villages. Voir à ce propos M. J. BAH, C. L. K. EBEN-EZER, C. S. GADE, « La chefferie traditionnelle à l'épreuve des mutations et compétitions politiques en Côte d'Ivoire : cas de Kéibly dans la sous-préfecture de Bloléquin en pays Wê », *op.cit.*, p. 7.

¹⁰¹ Article 101 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 ;



prenant progressivement place dans la construction du système fiscal ivoirien. Au constat, le pouvoir d'imposition du Parlement est marginalement concurrencé.

CONCLUSION

Le pouvoir d'imposition, maillon essentiel du système fiscal et prérogative régaliennne par excellence, demeure un attribut fondamental de l'État. Dans le cadre de sa construction, l'État se trouve toutefois en situation de ballottage entre, d'une part, le partage de cette compétence avec des organisations supranationales et, d'autre part, avec des entités infraétatiques.

S'agissant de ces dernières, la doctrine s'interroge sur l'opportunité d'un tel partage au profit des collectivités territoriales, dans une perspective de promotion du développement local. Face à diverses contraintes, au premier rang desquelles figure celle de la mobilisation des ressources, les États ont largement fait le choix de préserver le monopole fiscal.

Cependant, cette digue présente désormais des fissures. Sur le plan interne, de nouveaux acteurs s'imposent dans le champ fiscal, en instituant leurs propres mécanismes de prélèvements. Si, dans les zones échappant au contrôle étatique, notamment dans les territoires sous emprise terroriste, l'instauration d'une fiscalité parallèle découle directement de la conquête territoriale, la situation est plus énigmatique dans les États qui maîtrisent pleinement leur territoire.

En Côte d'Ivoire, certaines chefferies traditionnelles procèdent à des prélèvements implicitement tolérés par l'État et acceptés par les populations. Contrairement au pouvoir d'imposition dérivé, reconnu aux collectivités territoriales par délégation du Parlement¹⁰², le pouvoir exercé par les chefferies traditionnelles se distingue par un fondement juridique incertain et difficilement saisissable.

Cette tolérance politico-sociale, qui conduit à une reconnaissance implicite d'un pouvoir d'imposition au profit des chefferies, pourrait constituer une source d'abus et d'insécurité juridique permanente si elle n'est envisagée qu'à l'aune des exigences strictement légales.

¹⁰² M. BOUVIER, «Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Du quiproquo à la clarification », *Nouveau cahier du Conseil constitutionnel*, n° 33, octobre 2011.



Dès lors, une question fondamentale se pose : faut-il se limiter aux seules exigences juridiques pour appréhender une pratique aussi ancienne que les prélèvements opérés par les chefferies traditionnelles ? Comme le souligne Marc Le Roy, le consentement à l'impôt relève d'abord d'une dimension sociologique avant d'être juridique¹⁰³. Pour autant, la seule approche sociologique ne saurait suffire à fonder un système fiscal cohérent et efficace.

Le rôle du Parlement dans la reconnaissance d'un pouvoir d'imposition au profit d'entités autres que l'État demeure crucial. C'est pourquoi un tel pouvoir d'imposition, même tacitement admis, devrait être encadré par la loi, à l'instar de celui attribué aux collectivités territoriales.

En définitive, la reconnaissance d'un pouvoir d'imposition local rouvre la réflexion sur les bases juridiques d'une véritable autonomie fiscale des collectivités territoriales, réflexion qui se heurte toutefois à la résistance persistante des gouvernements des États de l'UEMOA.

¹⁰³ M. LE ROY, « Pourquoi la sociologie fiscale ne bénéficie-t-elle pas d'une reconnaissance institutionnelle en France ?, *op.cit.*, p.258