
M.E.S., Numéro 131, Vol. 3, novembre – décembre 2023

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 11 décembre 2023



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, novembre - décembre 2023

SUR LA NÉCESSITÉ DE LA CRÉATION D'UNE DIRECTION DES AFFAIRES PÉNALES DANS L'ADMINISTRATION FISCALE RD CONGOLAISE.

Ebauche de solution dans la lutte contre l'évasion fiscale ou le coulage des recettes de l'Etat.

par

Hyppolite PHANZU LUSALA

MBA en finances banque et droit des affaires, Chef de Travaux

Jean Marie BOLIKA

Apprenant en DEA, Université de Kinshasa

Flavien KHASA KHASA

Chef de bureau contentieux fiscal à la Direction Générale des impôts

Résumé

En RDC, depuis un temps, il est courant de constater çà et là, des comportements inciviques frisant l'absence de culture fiscale dans le chef des opérateurs économiques, en dépit de tous les efforts que déploie le service du contentieux pour régler et surtout pour trancher les litiges nés de l'établissement et du recouvrement des impositions mises à charge. Cela appelle, afin d'endiguer ce mal, un constat aux assujettis étant donné que la sanction administrative étant déjà montré ses limites. De là tout l'intérêt, ici et maintenant, de la création d'une Direction des affaires pénales dans l'Administration fiscale congolaise en vue de mettre fin, une fois pour toute, à l'évasion fiscale et autre coulage des recettes de l'Etat.

Mots clés : contentieux fiscal, infraction fiscale, phase administrative et judiciaire, assermentés.

Abstract

It is increasingly observed in the DRC, uncivil behavior bordering on the absence of tax culture on the part of economic operators, despite the efforts made by the litigation department to regulate and resolve disputes arising from the establishment and recovery of taxes charged. It appears useful to make greater use of sanctions involving deprivation of liberty for those subject to it. The administrative sanction remained non-dissuasive. To discourage the behavior incriminated above by this concern, it seemed necessary to us to address the vision of the reform announced in the title.

Keywords : tax litigation, tax offense, administrative and judicial phase, sworn.

INTRODUCTION

La culture fiscale n'est pas un concept nouveau dans notre société, loin s'en faut, car celle-ci est aussi vieille que nos différents royaumes et empires qui organisaient les communautés. Dans ces royaumes et ces empires, l'impôt permettait à ces pouvoirs de se doter de quoi faire face aux diverses tâches publiques pour l'encadrement des citoyens. De ce fait, celui-ci était prélevé sur la récolte et autres moisson de la saison culturale. Cet acte citoyen, obligatoire par sa nature, attirait des ennuis à quiconque s'y astreignait et la punition pénale qui s'en suivait décourageait le citoyen à la récidive. Cette punition pouvait aller de la privation des terres jusqu'à celle de la liberté. L'exiguïté des propriétés qui, par ailleurs étaient sous l'autorité du chef coutumier, permettait d'exclure le plus possible, l'évasion fiscale.

Les civilisations anciennes des nations telles l'Attique ou la Chine ancienne, avaient une organisation fiscale assez efficace qui permettait de mettre à l'abri leurs concitoyens qui étaient souvent confrontées aux tentatives d'hégémonie ou d'expansion d'autres civilisations voisines. Alors, les revenus de l'impôt leur permettaient de faire face aux aléas en termes d'agressions militaires, par exemple. Comme on le voit, depuis toujours l'impôt a toujours revêtu d'une grande utilité hier et davantage encore aujourd'hui, car il a représenté et représente encore l'une des principales ressources de l'Etat et la principale pour l'Etat Congolais. Cela semble être un paradoxe en RDC où en dépit de toute vigilance et de toutes les mesures d'accompagnement qui se révèlent relativement non conséquentes du fait surtout que certains citoyens opérateurs économiques, à l'heure actuelle, n'hésitent pas à minorer s'ils ne refusent pas tout simplement de payer l'impôt.

En RDC aujourd'hui, à cause de la marche subjective de la machine fiscale, il s'avère assez difficile de procéder à l'éradication complète de la fraude fiscale du fait que ceux qui sont des préposés de l'Administration des impôts ne font pas tout ce qui est à leur pouvoir pour procéder à l'amélioration de la hauteur des recettes fiscales et parafiscales au profit de l'Etat.

À ce sujet, l'Organisation de l'administration fiscale congolaise demeure encore sujette à des réformes susceptibles afin de réduire sensiblement l'évasion fiscale telle que cela s'opère aujourd'hui en idéalisant l'éradication de la fuite des recettes du trésor de tous les services générateurs. Pour cela, ne serait-il pas mieux de solidifier la structure de contrôle et d'enquête de l'Administration fiscale actuelle en particulier par la création d'un département des affaires pénales ? Pareille démarche permettra, nous en sommes convaincus, de créer une structure autonome de supervision financière et donc assurera les prérogatives de contrôle aussi bien en amont qu'en aval, dans les services d'assiette ainsi que dans toutes les entités rattachées aux ministères comme à toutes les structures de l'Etat.

À travers cette réflexion, nous déterminerons les différentes attributions dévolues à ces deux entités dont la première deviendrait qu'un Département au sein de l'Administration fiscale et donc sera différent du service de « Contentieux qui fonctionne actuellement » alors que l'autre, qui sera une Direction générale de la supervision financière non dépendante, s'occupera du contrôle financier à travers tous les services étatiques, en amont comme en aval sur toute l'étendue du pays. Il s'agit par-là, d'une sorte de contrôle interne qui procédera par un échange des documents virtuels ou non en temps réel, comme supports pour toutes les opérations financières qui suivrait une réglementation bien définie par avance. Ce qui requiert des services émetteurs des imprimés de valeur, notamment l'Hôtel de monnaie devra être utilisé pour couvrir toutes les opérations s'y rapportant.

En dehors de cette introduction et de la conclusion qui est reprise à la fin, cette étude s'articule autour de trois points. Le premier traite des notions générales sur la fiscalité. Le deuxième passe en revue le Département des affaires pénales pour une bonne marche de la fiscalité en RDC. Le troisième présente les outils de travail et aborde succinctement la méthodologie suivie.

I. AUTOUR DE CERTAINES NOTIONS SUR LA FISCALITÉ EN RDC

Le terme « pénal » fait allusion à une rétribution coercitive que l'on réserve à un comportement répréhensible d'un individu ou d'un groupe d'individus jouissant de toutes les facultés mentales et physiologiques.¹ C'est ainsi qu'en sus du règlement de l'impôt dû et des pénalités encourues, Le contribuable devrait subir la rigueur de la loi conformément aux procédures en vigueur dans l'application d'une infraction pénale qui, une fois clairement établie, n'exclurait pas la privation des libertés.

Voilà pourquoi en République Démocratique du Congo, certains agents du fisc sont revêtus de la qualité d'assermentés² d'auxiliaires de justice, notamment, les vérificateurs polyvalents, les huissiers du Trésor, les Inspecteurs, etc. Aussi ne nous semble-t-il pas inapproprié de soulever une polémique sur le nombre de dossiers fiscaux traités au pénal et dont les recettes auraient été réellement récupérées par l'Etat congolais à la suite d'une procédure judiciaire et régulièrement engagée qui serait arrivée à son terme. Qu'à cela ne tienne, nous n'avons nullement intention de nous appesantir sur la notion de ce qui est « pénal », quoi que cela soit le réel leitmotiv de notre préoccupation en fixant les idées que si cela serait appliqué, bien de contribuables ne récidiveraient jamais du tout.

La République Démocratique du Congo a une économie faible qui dépend pour l'essentiel des étrangers résidents sur le territoire national et qui sont, pour la plupart, à la base des pratiques délictueuses de corruption, de fraude fiscale et d'évasion fiscale entraînant le coulage des recettes de l'Etat avec la complicité des agents préposés à l'établissement de l'assiette. Pareille situation de fragilité place l'Etat dans l'incapacité de sévir au pénal un opérateur économique dont les infractions ont été clairement établies, craignant ainsi de perdre une source génératrice d'emplois pour l'Etat mais aussi des ressources pour une classe sociale prédatrice qui protège ces opérateurs économiques.

L'absence d'une classe moyenne en RDC, reste cette épine qui est plantée au pied de ce géant aux pieds d'argile et c'est là, la base même de la précarité de cette économie extravertie. Les commerçants qui œuvrent au pays de Kasa-Vubu et Lumumba n'ont de cesse que d'importer les produits manufacturés fabriqués à l'étranger, dans leurs pays d'origine, pour servir ainsi facilement des canaux d'écoulement de ces biens.

1 ARDANT, G., « Théorie sociologique de l'impôt », in *Revue française de sociologie*, 1966, p.253.

2 LEROY, J., *Droit pénal général*, Paris, 8ème LGDJ Editions, p.67.

La création des industries tenues proprement par des nationaux dans la transformation est une chose très difficile à cause des politiques économiques insuffisamment définies. En effet, depuis l'indépendance, le nombre d'entreprises créées à l'initiative des nationaux est faible. Devant ce tableau sombre et interpellateur, une prise de conscience s'avère impérieuse. Aussi notre souci est de voir fonctionner au sein de l'Administration fiscale, un Département des affaires pénales pour davantage encadrer les recettes du trésor en vue de la mise en place d'une superstructure de contrôle, en temps réel, de toutes les opérations financières publiques à travers la république.

II. DU DÉPARTEMENT DES AFFAIRES PÉNALES DANS L'ENCADREMENT DES RECETTES PUBLIQUES

Un Département des affaires pénales en RDC aurait un double objectif : celui de participer au renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale et celui d'appréhender les infractions pénales en matière fiscale pour faire aboutir la procédure par la justice.

2.1. Fonctionnement et procédures du contentieux fiscal à la DGI

Le contentieux fiscal est un service qui ne se retrouve que dans les structures opérationnelles, c'est-à-dire dans des structures qui ont pour mission, la levée de l'impôt au quotidien, que ce soit dans l'établissement de l'imposition, du contrôle de la déclaration (examen et contrôle de la déclaration), de la saisie des éléments et de l'apurement des éléments que dans la poursuite à recouvrement. Ce service a pour rôle de veiller au fonctionnement le service du contentieux qui a pour mission le règlement administratif des litiges. En cela, il se limite spécifiquement aux litiges légalement reconnu par la législation qui est donc une procédure strictement administrative alors que le règlement est strictement d'ordre financier

Comme on le sait, ce sont les services du contentieux qui se chargent d'examiner la réclamation introduite par le requérant après réception par ce dernier, lorsque les délais ne sont pas mis en cause, du titre exécutoire, en l'occurrence, l'Avis de Mise en Recouvrement ou l'Avertissement Extrait de Rôle.³ Dans ce processus, l'introduction de la réclamation doit se conformer aux conditions requises en ce qui concerne la compétence de la structure chargée de l'instruction de cette dernière et l'autorité habilitée au prononcé de la décision, ainsi que l'exécution de cette dernière.⁴

Au-delà du délai légal d'instruction, si aucune décision n'est prononcée ou, en cas de rejet de la réclamation, fait non accepté par le requérant, la phase judiciaire poursuit le règlement du litige après saisine par le requérant dans le délai légal par la juridiction compétente, (Tribunal de grande instance, Cour d'appel ou Cour de Cassation). Car les infractions à caractère fiscal sont expressément limitées par la loi.

Compte tenu des faiblesses constatées dans la procédure actuelle, on peut envisager, dans le cadre de la réforme, l'initiation des projets des lois devant aboutir à l'extension des infractions fiscales énumérées par le législateur, outre les sanctions pécuniaires, la possibilité de recourir également à l'emprisonnement. C'est à cette préoccupation que se propose le présent projet de réforme.

2.2. Procédures et fonctionnement de la Direction des affaires pénales

Comme pour toutes les Départements de la Direction Générale des Impôts, le Département des affaires pénales se saisirait d'office, après le prononcé de la décision administrative, de la poursuite pénale à engager à l'endroit des requérants pour participer ainsi à rentabiliser l'Administration de l'Impôt en République Démocratique du Congo. Il s'agit par-là, de permettre à la notion d'obligation de se faire réellement appréhendée par ces derniers en sus d'une « contribution » qui était jadis un vocable utilisé en RDC et qui est en contradiction avec la définition de l'impôt.

La Direction des affaires pénales accomplit ses différentes attributions que sous les couverts de la direction du Directeur Général, dont copie de la mission est réservée aux Ministres ayant les Finances dans ses attributions. Doté des professionnels de la fiscalité, le nouveau Département des affaires pénales fonctionnerait de manière indépendante par rapport aux autres Départements pour éviter d'entacher sa singularité. De même, ses agents devraient disposer d'une mobilité assez efficace afin d'envisager des enquêtes avant e/ou après contrôle fiscal. Un tel contrôle serait à l'initiative seule des

3 Loi 004/2003, portant réformes des procédures fiscales, telles que modifiées et complétées à ces jours.

4 BOUVIER, M., *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LCDJ, 8ème édition, 2007, p.254.

agents du département après briefing avec le Directeur général ou son délégué, sans empiéter sur les compétences des services des inspecteurs appelés à intervenir a posteriori. Selon cet aspect, pareille initiative devrait aussi être guidée par une dénonciation.

III. OUTILS DE TRAVAIL ET MÉTHODOLOGIE

3.1. Outils de travail

Le Département des affaires pénales devra utiliser les données récoltées au niveau de la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), autour des déclarations des sommes versées au tiers déposées trimestriellement à l'Administration fiscale, les comptabilités des contribuables, les rapports des audits, au secret bancaire (local ou international), après obtention de l'Autorisation, à titre exceptionnel, auprès des services compétents de l'Etat si verrouillé par la loi. Le secret bancaire ne se limite pas au seul extrait bancaire, les données de la Direction générale des migrations, les données du Ministère de l'Emploi et de la Prévoyance sociale, sur l'utilisation de la main d'œuvre étrangère (carte de travail pour étranger), les données du Ministère de la justice et garde des sceaux (Direction des ONG, ASBL), les conventions fiscales internationales sur la double imposition, les données de transfert des fonds des opérateurs économiques auprès des sociétés de transfert des fonds, les données sur les étrangers prestant dans plus d'une entreprise.⁵

3.2. De la méthodologie

La méthodologie de travail dépend de la nature des données à consulter. Ainsi, elle va de la confrontation des données de la comptabilité à l'exactitude des déclarations déposées à l'Administration des Impôts. Ce qui entraîne ipso facto, une réelle recherche des infractions qui apparaissent dans la comptabilité. Les ASBL et les ONG ne peuvent pas évoluer dans un secteur purement commercial en faisant concurrence avec les commerçants. La définition des objectifs des ASBL et ONG ne peut pas être équivoquée, il demande que l'on veille tout à tour, sur la vérification permanente des documents en leur conférant la personnalité juridique (les mises à jour des avenants ...) et sur le respect des marges à appliquer pour réaliser l'objectif social pour les organisations non marchandes⁶ ou pour le secteur marchand.

CONCLUSION

La présente réflexion, nous a conduit à considérer l'impôt comme une contribution qui revêt tout son pesant d'or lorsqu'on envisage de faire développer un pays comme la RDC. Aussi doit-on lutter fermement contre des comportements teintés d'incivisme en rapport avec la culture fiscale qui est en panne chez bon nombre d'opérateurs économiques. Il s'agit de renforcer les services contentieux pour permettre au fisc congolais de mettre la main dans la pâte dans l'amorce du développement du pays. L'impôt n'est pas une contribution facultative mais bien une obligation. Car, c'est par et à travers le Département des affaires pénales dans l'administration fiscale que l'on peut arriver à éduquer davantage les opérateurs économiques à la culture fiscale, car actuellement la pression fiscale en RDC demeure la plus faible dans la sous-région et/au niveau continental.

BIBLIOGRAPHIE

- AZAMA, L., *Le Droit fiscal Zaïrois*, Kinshasa, CADICEC,
- BOUVIER, M., *Droit fiscal général*, Paris, LGDJ 2007 8^e édition
- ARDANT, G., « Théorie sociologique de l'impôt », in *Revue française*, 1066 T I et II.
- LEROY, *Droit pénal général*, Paris, 8^{ème} LGDJ Editions
- Loi numéro 004 2003 du 13 mars 2003 portant réforme de procédures fiscales
- Code des impôts mi à jour en 2003
- Législation et réglementation économiques et commerciales recueil des textes Tome II 4^{ème} édition 2009

⁵ AZAMA, *Droit fiscal Zaïrois*, Kinshasa, CADICEC, 1968, p.154.