M.E.S., Numéro 142, Vol. 2, septembre – octobre 2025
https://www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N°ISSN (en ligne) : 2790-3109
N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Revue Internationale des Dynamiques Sociales

Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, septembre - octobre 2025

PLAIDOYER POUR LA REVISION DU CADRE LÉGAL FISCAL EN VIGUEUR DANS LA PROVINCE DU LUALABA

par

Jonathan NGONDE FIDELE[1]

Doctorant en Droit Economique et Social, Faculté de Droit,
Université de Kinshasa

Résumé

La Constitution de la République Démocratique du Congo a transféré certains impôts et recettes non fiscales au profit des collectivités locales dont la Province afin de leur permettre de couvrir certaines charges publiques au niveau local. Par ailleurs, la loi reconnait, tout en posant certains principes et règles, au législateur provincial de légiférer sur les règles de perception desdites ressources. C'est dans cette optique que la présente étude examine la conformité des textes d'édits en vigueur dans le secteur fiscal constituant le cadre fiscal lualabais et propose les pistes de solutions sous forme des recommandations.

Mots-clés : *plaidoyer, révision, cadre, légal, fiscal, lualabais, en vigueur.*

Abstract

The constitution of the Democratic Republic of Congo transfers certain taxes and non-tax revenues to local communities, including provinces, to enable them to cover their public expenses at the local level. Furthermore, while establishing certain principles and rules, the law recognizes the provincial legislature's power to legislate on the rules for collecting these resources. In this context, this study examines the compliance of the edicts in force in the Lualaba fiscal sector and proposes recommendations.

INTRODUCTION

La Constitution de 2006, comme celles qui l'ont précédée, a été promulguée dans un contexte particulier caractérisé par des crises politiques récurrentes. Elle s'est dotée pour mission principalement de mettre fin à la crise de légitimité afin de donner à la République Démocratique du Congo la chance de décoller[2].

Cherchant à concilier les défenseurs de l'Etat unitaire avec ceux de l'Etat fédéral, la Constitution de 2006 a opté pour une forme de l'Etat intermédiaire ayant abouti au régionalisme. En effet, le régionalisme est la voie médiane entre unitaristes et fédéralistes et est qualifié d'antichambre du fédéralisme. En tant que système intermédiaire, le régionalisme est une synthèse se situant à mi-chemin entre le fédéralisme et la forme unitaire de l'Etat[3]. Pour sa part, le Professeur YUMA BIABI Louis révèle que dans la recherche d'un compromis entre les partisans de l'unitarisme et ceux du fédéralisme sur la forme de l'Etat congolais, le constituant a opté pour une formule hybride qui ressemble à un « poisson chat », en instituant un « régionalisme » politique ou constitutionnel. Ce faisant, la constitution du 18 février 2006 a introduit, en droit positif congolais, une importante innovation dans l'organisation des institutions territoriales de la RDC. Elle a donc érigé certaines Entités Territoriales en « régions politiques », sous l'appellation de Province. Ces « régions » politiques ne sont pas des Etats dans un Etats mais des composantes de l'Etat unitaire auxquelles l'Etat confère une autonomie politique caractérisée par le transfert limité de certaines compétences politiques du pouvoir central[4]. Ce qui revient à dire qu'avec le régionalisme, la Province devient une entité territoriale à caractère politique, par opposition aux Entités Territoriales Décentralisées et Déconcentrées qui sont de caractère administratif. Ainsi, la présence d'une Assemblée et d'un Gouvernement provinciaux rapproche la Province de la forme d'un Etat fédéral mais elle ne l'est point pour la simple raison qu'elle n'est pas fondée sur une constitution propre.

Par ailleurs, la constitution de 2006 n'a pas seulement eu pour but de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des institutions et de leurs animateurs, mais également de créer des centres d'impulsion et de développement à la base à travers une juste répartition constitutionnelle des compétences et des ressources entre l'Etat, les provinces ainsi qu'avec les Entités Territoriales Décentralisées[5]. C'est dans cette optique que

[1] Avocat près la Cour d'Appel, doctorant en Droit économique et social en Droit Fiscal et finances publiques. Il est aussi chercheur en Droit minier, sur les questions de l'autonomie des collectivités locales. Ngondefidele@gmail.com.
[2] WASSO MISONA, J., *Droit Constitutionnel II, la Constitution de l'Etat de droit en RDC (ULPGL)*, p. 15.
[3] NJOLI ESENGEKELI, J., *Droit constitutionnel, l'expérience congolaise*, Harmattan, 2013, p. 13.
[4] YUMA BIABI, L., *Note des cours de droit administratif*, UNIKIN, p. 81.
[5] WASSO MISONA, J., *Droit Constitutionnel II, la Constitution de l'Etat de droit en RDC (ULPGL)*, p. 15.

la province du Lualaba[6], comme « région politique » est dotée d'une Assemblée et d'un gouvernement provinciaux, respectivement organes législatif et exécutif. A ce titre, elle bénéficie des ressources financières propres devant lui permettre de réaliser ses programmes et actions au profit de sa population.

Pour encadrer ses ressources financières propres résultant des impôts, droits, taxes et redevances, la Province du Lualaba a, d'une part, depuis 2017 édicté à travers son organe législatif deux textes légaux dans le secteur fiscal[7]. Il s'agit : de l'édit n°008 du 19/07/2017 portant nomenclature des impôts, taxes, droits et autres redevances dus à la province du Lualaba tel que modifié et complété par l'édit n°017 du 30/11/2020 et l'édit n°009 du 19/07/2017 portant procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des impôts, droits, taxes et redevances dus à la province du Lualaba. Et d'autre part, a créé à travers son organe exécutif deux régies financières qui sont : la Direction des Recettes Non Fiscales du Lualaba « DRNOFLU », en sigle et la Direction des impôts « DIL », en sigle chargées respectivement de collecter les recettes non fiscales et les impôts dus à la Province du Lualaba[8].

Après analyse fignolée et approfondie de ces deux textes d'édits ci-dessus énumérés constituant le cadre légal de la fiscalité provinciale lualabaise, force est de constater amèrement que moult dispositions, si pas toutes, de ces deux textes d'édits sont autant lacunaires qu'anachroniques, comme pour dire qu'elles ne sont ni adaptées ni non plus conformes aux nouvelles règles nationales adoptées dans le secteur des finances publiques.

Hormis le constat ci-dessus décrit, il sied de souligner aussi que certains exigences et paramètres demeurent non accomplis ou activés depuis la promulgation desdits édits. Cet état des choses est à la base de plusieurs contestations qui ne permettent pas les régies financières provinciales à assurer notamment une prise en charge efficiente de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales formant des ressources budgétaires au profit de la Province du Lualaba. De ce fait, cela impacte négativement sur la maximisation des recettes au profit de la province.

D'où, l'intérêt de cette étude dont le mérite est d'examiner au moyen d'une autopsie législative le cadre légal fiscal provincial lualabais tel que réglementé par les deux textes d'édits aux fins d'en déceler les imperfections et les difficultés qui s'érigent comme obstacles contre les régies financières provinciales créées dans la Province d'assurer le recouvrement avec succès et formuler des recommandations en termes des perspectives d'avenir qui vont sans doute contribuer à la maximisation des recettes. Autrement dit, dans quelle mesure le cadre légal fiscal lualabais se conforme-t-il aux règles de la fiscalité provinciale telle que régie par la constitution congolaise ainsi que d'autres lois du pays ?

Pour y parvenir, nous recourons à certaines méthodes et techniques de recherche[9]. Sur la liste des méthodes, il est fait usage de la méthode exégétique et la méthode créative qui nous ont permis respectivement de dégager la portée des dispositions de textes législatifs et réglementaires qui traitent de la question et par la suite réfléchir à partir de la législation et des textes réglementaires sur les recommandations à préconiser sous forme des voies de sorties.

Parmi les techniques, nous avons utilisé la technique documentaire et l'entretien qui nous ont permis respectivement de consulter des documents, textes juridiques et échangé avec les professionnels des régies financières desquels nous avons extrait des informations qui concernent la problématique de cette étude.

Hormis l'introduction et la conclusion, cette étude comporte trois points :

- les prolégomènes sur la fiscalité provinciale en République Démocratique du Congo ;
- la conformité du cadre légal fiscal lualabais aux règles de la fiscalité provinciale telle que réglementée en RDC ;
- les obstacles liés aux procédures de naissance et de recouvrement des créances fiscales et non fiscales dues à la Province du Lualaba.

[6] La province du Lualaba a pour chef-lieu la ville de Kolwezi dont la superficie est de 121309 Km^2 avec de 2,5 millions d'habitants selon https://www.vivalualaba.com » tourisme » informations. Consulté le 22/07/2025 à 11h24.

[7] Le terme fiscal est ici entendu au sens large comme regroupant ainsi le texte qui se rapporte aussi bien aux impôts qu'aux recettes non fiscales telles que droit, taxe et redevance.

[8] Arrêté provincial n°2024/GOUV/P.LBA/043 du 02 août 2024 portant création de la Direction des Recettes Non fiscales du Lualaba et la Direction des Impôts du Lualaba.

[9] GRAWITZ, M., *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1970, p. 20.

I. LES PROLÉGOMÈNES SUR LA FISCALITÉ PROVINCIALE EN RD CONGO

Selon Pierre P. Tremblay, la fiscalité peut s'entendre comme un ensemble de lois, de règlements et de mesures qui encadrent les activités du fisc et des contributions[10].

Alors, la fiscalité provinciale peut être considérée comme l'ensemble de règles, de lois et principes qui régissent l'établissement et la perception des impôts, droits, taxes et redevances des collectivités locales à l'instar d'une province ou d'une entité territoriale décentralisée.

En effet, la configuration politique telle qu'organisée en République Démocratique du Congo au travers de sa constitution de 2006 telle que modifiée et complétée en 2011, institue le pouvoir de l'Etat à deux niveaux : le pouvoir central et la Province à l'intérieur de laquelle se meuvent des Entités Territoriales Décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie ainsi que d'autres circonscriptions administratives. La Province et les Entités Territoriales Décentralisées jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques[11]. Dans cette approche, le constituant consacre donc la décentralisation fiscale à travers le transfert du pouvoir fiscal au profit des collectivités territoriales[12] qui est une garantie de l'autonomie financière[13] de ces dernières.

La consécration d'un pouvoir fiscal local aux collectivités locales par l'Etat pourrait être un moyen déterminant de la garantie de l'autonomie financière et de la libre administration locale

Ce pouvoir fiscal doit donc en principe permettre aux collectivités territoriales d'établir et de percevoir des impôts, droits, taxes et redevances en vue de couvrir les besoins de la population au niveau local en-dehors des recettes rétrocédées par le pouvoir central. Cela apparait justifié d'autant plus que les ressources financières constituées des impôts, droits, taxes et redevances sont de nos jours des moyens budgétaires importants de financement non pas seulement d'un Etat moderne mais aussi des provinces et entités territoriales décentralisées en République Démocratique du Congo où les mécanismes de retenue à la source des recettes à caractère national et la caisse de péréquation demeurent lettre morte.

Toutefois, les collectivités territoriales congolaises exercent un pouvoir fiscal dérivé fortement limité et encadré. Bref, elles n'ont pas un plein pouvoir fiscal dans la mesure où elles ne peuvent créer des impôts, droits, taxes et redevances que percevoir les produits résultant de ces impôts et recettes non fiscales créés par le pouvoir central et leur transférées pour couvrir les besoins de la population au niveau local. Dans le même registre, le constituant indique d'une part, une liste indicative et non exhaustive des impôts provinciaux qui sont : l'impôt foncier, l'impôt sur les revenus locatifs, et l'impôt sur les véhicules automoteurs et d'autre part, laisse le soin au législateur de fixer la nomenclature des autres recettes locales[14]. C'est dans ce contexte qu'il a été ainsi promulgué en 2013[15] une ordonnance-loi portant nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de Province et des Entités Territoriales Décentralisées qui fut abrogée en 2018. Cette loi a notamment le mérite de fixer les recettes non fiscales et non fiscales qui reviennent notamment aux provinces sans oublier la catégorie établie par elle des recettes d'intérêt commun et spécifiques. Au titre des recettes fiscales d'intérêt commun transférées à la province, il y a :

- L'impôt sur la superficie des propriétés foncières bâties et non bâties ;
- L'impôt sur les véhicules automoteurs ;
- L'impôt sur les revenus locatifs ;
- L'impôt sur la superficie des concessions minières.

Pour ce qui concerne les recettes non fiscales constituées des droits, taxes, et redevances, la liste est tellement longue et diversifiée en fonction des secteurs que l'on ne saura pas énumérer ici. Toutefois, nous

---

[10] TREMBLAY, P., *La politique fiscale, à la recherche du compromis*, 2ème édition, presses universitaires du Québec, 2003, p. 2.

[11] Article 3 de la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 et Article 2 de la loi n°08/012 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

[12] Les collectivités territoriales englobent en République Démocratique du Congo : les provinces et les entités territoriales décentralisées qui sont : la ville, la commune, la chefferie et le secteur.

[13] La constitution de la RDC ne définit pas ce qu'on entend par l'autonomie financière. Cependant, André Roux définit l'autonomie financière comme « *la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui en matière de recette implique un pouvoir fiscal, celui de créer et de lever l'impôt* ».

[14] Articles 204 point 16 et 175 alinéa 3 de la Constitution de la RDC.

[15] Ordonnance-loi n°13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition. Ce texte de loi a été abrogé par l'ordonnance-loi n°18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition.

pouvons à titre indicatif citer : la taxe conventionnelle (secteur des finances), les droits d'octroi de carte de résidence pour étranger (secteur de l'intérieur).

L'on ne peut oublier dans ce registre de relever la redevance minière qui constitue aussi une ressource non fiscale particulière profitable aux collectivités territoriales dans ce sens qu'elle n'est guère prévue par l'ordonnance-loi de 2018 mais par la réglementation minière.

Somme toute, ce sont-là les recettes fiscales et non fiscales qui constituent donc la base de la fiscalité de fond relevant de la province telle que réglementée en République Démocratique du Congo.

Par ailleurs, il importe de signaler que l'ordonnance-loi de 2018 n'a pas seulement eu le mérite de fixer la liste des recettes fiscales et non fiscales transférées notamment au profit des provinces constituant la matrice de la fiscalité provinciale de fond mais aussi celui de réglementer des règles et principes devant régir la fiscalité de forme à travers notamment les règles de perception des impôts, droits, taxes et redevances de province relevant de la fiscalité provinciale de forme.

Dans le point qui suit, il est question de passer en revue les règles et principes réglementent la fiscalité provinciale de forme en RDC.

Ces principes tiennent principalement à la forme de l'acte (a), au contenu des règles (b) et aux modalités de fixation du taux (c et d).

1.1. Principe de la règlementation des règles provinciales de perception par voie d'édit

A la faveur de la lecture de l'article 1er de l'ordonnance-loi de 2018 portant nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances dus à la Province et aux Entités Territoriales Décentralisées, la réglementation des règles de perception des impôts et autres recettes non fiscales dues à la province relève du domaine de l'édit. Le législateur oblige que seul l'Edit qui est l'acte relevant du pouvoir législatif provincial peut intervenir pour réglementer les règles d'assiette, de contrôle et des modalités de recouvrement des créances fiscales ou non fiscales qui sont dues à une Province. Tout acte pris autre que l'Edit dans ce domaine encourt illégalité dont la conséquence juridique est bel et bien connue en droit qui est la mise à l'écart du texte de loi au moment de l'application. Le principe est donc celui-là en ce qui concerne le contenant (forme de l'acte).

Eu égard de ce principe, nous estimons que chaque province doit s'organiser à travers son organe législatif pour prendre un édit organisant les règles de perception des recettes fiscales et non fiscales dans son ressort. Dès lors, il parait fondé qu'aucune province ne peut se justifier de ne pas procéder ainsi et se contenter des règles nationales qui existent en matière de perception soit des impôts ou des recettes non fiscales.

1.2. Principe de conformité de la norme provinciale à la norme nationale

En effet, les règles à prendre devant organiser la perception des recettes fiscales ou non fiscales au niveau provincial doivent être conformes à la législation nationale. Le principe est donc celui-là en ce qui concerne le contenu (règles secrétées).

Pour notre part, il importe de signaler que la conformité dont parle le législateur ne renvoie pas à l'idée selon laquelle que la législation provinciale puisse-t-elle copier aveuglement toutes les dispositions de la législation nationale en matière de perception des recettes provinciales. Partant, il sera logique de considérer non seulement les réalités provinciales mais aussi le caractère dynamique des règles organisant la perception des recettes à caractère national qui sont modifiées et complétés par les lois des finances de chaque année et surtout des dispositions à problème qu'elles contiennent que le législateur provincial puisse déroger à ce principe. Il revient à dire qu'il ne demeure pas un principe absolu mais relatif.

1.3. Le principe de la fixation unilatérale du taux de l'impôt provincial

Aux termes de l'article 1er alinéa 1 de l'ordonnance-loi de 2018, il est disposé ce qui suit « les taux des impôts provinciaux d'intérêt commun sont fixés par arrêté du Ministre provincial ayant les finances dans ses attributions ». Il en résulte donc que le taux de l'impôt dû à la Province est fixé uniquement par le Ministre provincial ayant dans ses attributions les finances. Dans ce cas, le Ministre des Finances doit agir par voie d'arrêté provincial.

1.4. Le principe de la fixation bilatérale du taux des recettes non fiscales

Aux termes de l'article 2 alinéa 1 de l'ordonnance-loi de 2018, il est disposé ce qui suit : « les taux des droits, taxes et redevances de la province sont fixés par arrêté du Ministre provincial ayant les finances dans ses attributions et du Ministre provincial sectoriel concerné par la matière ». A la faveur de la lecture de l'article pré disposé, il en appert que la fixation du taux des recettes non fiscales obéit à un régime juridique autre que celui de l'impôt. Pour fixer le taux d'une recette non fiscale, il faut l'intervention de deux autorités

qui sont : le Ministre ayant les finances dans ses attributions et le Ministre du secteur de l'acte générateur. Tout acte pris en dehors de ce schéma sera illégal.

La pratique au sein de plusieurs administrations provinciales notamment dans la province du Lualaba a donné naissance à une coutume consistant à faire intervenir le contresigne du Gouverneur de province dans l'arrêté du Ministre des Finances pris pour fixer le taux.

Voilà donc en quelques lignes les règles qui régissent la fiscalité provinciale de forme en République Démocratique du Congo. Dans les points qui suivent, nous allons voir si, à la lumière de ce qui précède, le cadre légal fiscal lualabais est conforme à l'esprit imprimé par la législation fiscale provinciale telle que réglementée en République Démocratique du Congo.

II. DE LA CONFORMITÉ DU CADRE LÉGAL FISCAL LUALABAIS À LA LÉGISLATION FISCALE PROVINCIALE TELLE QUE RÉGIE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

La démarche sous ce point consiste à examiner, au regard des principes qui régissent la fiscalité provinciale en République Démocratique du Congo, le cadre légal fiscal lualabais. Il faut prévenir au lecteur qui nous lit que nous ne saurons pas lister toutes les failles ou violations que comportent les textes qui interviennent dans le cadre de la fiscalité provinciale lualabaise. Nous allons donc nous en tenir à quelques-unes.

2.1. Le mutisme de l'édit de fond sur d'autre ressource provinciale

Comme dit à l'entame de notre propos, il existe dans la province du Lualaba l'édit n°008 du 19/07/2017 portant nomenclature des impôts tel que modifié et complété à ce jour qui constitue la base de la fiscalité de fond de la province du Lualaba d'autant plus que c'est dans ce texte que nous retrouvons les différentes recettes fiscales et non fiscales dues à la Province du Lualaba.

En effet, l'examen minutieux de ce texte de loi nous permet de déceler que le législateur provincial a reproduit en ce qui concerne les impôts tout ce qui est prévu par l'ordonnance-loi de 2018 à l'exception de l'impôt sur la superficie des concessions minières qui, du reste, prévu et transféré aux provinces. Autrement dit, aucune disposition de l'édit ne le prévoit moins encore ses règles applicables. De ce constat, l'on doit se poser la question de savoir s'agit-il d'un oubli ou d'une omission volontaire ? Prenons la première hypothèse d'un oubli de la part du législateur provincial. Le premier texte de cet édit a été adopté en 2017 et ensuite modifié et complété en 2020 comme le renseigne son exposé des motifs aux fins d'intégrer de nouvelles modifications intervenues au niveau national. Est-ce qu'au moment de cette modification, le législateur provincial ne pouvait-il pas chercher à se rétracter de son erreur ?

Cette hypothèse pourrait se justifier si et seulement s'il n'y aurait pas eu de modification depuis l'adoption du premier texte en 2017 dans la mesure où la loi est une œuvre humaine perfectible. Donc, le bénéfice de cette hypothèse se voit être écarté dès le moment où le législateur ne s'est pas rétracté lors de la deuxième modification intervenue en 2020. Alors, cette situation nous pousse à épouser la deuxième hypothèse qui est celle d'une omission volontaire pour laquelle le législateur a ses raisons dont nous ignorons. A l'état de cette hypothèse, constatons qu'il est de coutume pour beaucoup de provinces en République Démocratique du Congo de faire le copier-coller mieux se contenter simplement de l'ordonnance-loi de 2018 en ce qui concerne les recettes fiscales et non fiscales y prévues lui évitant ainsi de légiférer encore dans la matière. Donc, le fait pour le législateur provincial de prendre un édit portant nomenclature des impôts, droits, taxes et autres redevances dus à la province peut relever d'une volonté législative de légiférer d'une manière autre que ce qui est fait par le législateur national.

Dans cette occurrence, est ce que cette omission peut-elle constituer un obstacle pour la régie financière de collecter cet impôt dès lors que le législateur ne le reprend pas et ne légifère pas sur ça ? Deux thèses peuvent être développées à ce sujet : l'une tendant à faire recouvrer au profit de la Province ledit impôt conformément aux dispositions du Code minier en vertu du principe de l'exhaustivité et exclusivité du régime fiscal, non fiscal et douanier.[16]L'autre est celle consistant à s'opposer au recouvrement de cette recette par la province tout en considérant que la province a renoncé à son droit de le percevoir par le fait de l'avoir supprimé dans son édit portant nomenclature des impôts, droits, taxes et autres redevances.

Il sied de signaler qu'il existe déjà un problème sur l'expression dualiste consacrée par le législateur national sur cette ressource provinciale[17].

[16] Article 219 de la loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier telle que modifiée et complétée par Loi n°18/001 du 09 mars 2018.

[17] NGONDE FIDELE, J., *Fiscalité provinciale à l'aune du code minier de 2018 : problème d'intelligibilité des textes créant une insécurité fiscale : cas de la province du Lualaba*, Février 2025.

Pour clore ce point, Il sera de bon aloi que le législateur provincial puisse légiférer sur ça, c'est-à-dire qu'il intègre cet impôt aussi important au vu du flux économique qu'il peut générer dans la province minière comme le Lualaba de telle manière à éviter des contestations qui pourraient advenir.

2.2. La violation du principe de la fixation unilatérale du taux de l'impôt et celui de la fixation bilatérale du taux des recettes non fiscales

La fiscalité provinciale obéit à des règles rigoureuses de droit public de telle manière qu'il n'est point possible d'y déroger.

Comme nous l'avons dit ci-haut, parmi les principes régissant la perception en matière de la fiscalité provinciale en République Démocratique du Congo, il figure celui de la fixation unilatérale du taux des impôts et celui de la fixation bilatérale des recettes non fiscales. Pour le premier, ce principe veut que le Ministre provincial ayant les finances dans ses attributions fixe par voie d'arrêté le taux de l'impôt en tenant compte de l'environnement socio-économique tandis que pour le second, le Ministre ayant les finances dans ses attributions le fait avec le concours de son collègue ayant dans ses attributions le secteur d'activité concerné.

L'on trouve malencontreusement dans le corps de cet édit, des dispositions qui énervent les principes érigés pour la perception en matière de la fiscalité provinciale dans la mesure où les taux sont illégalement fixés par le législateur provincial lui-même. Ladite violation des principes sacro-saints pré-exposés se manifeste à travers les dispositions ci-dessous énumérées :

La première disposition est l'article 9 qui dispose : « le taux annuel de l'impôt foncier applicable sur toute l'étendue de la province est fixé de la manière suivante :

La deuxième disposition est l'article 15 du même édit qui dispose : « le taux de l'impôt sur le revenu locatif est fixé à 22% ».

Enfin, la dernière disposition est l'article 17 de l'édit L'impôt sur le revenu locatif est payable suivant les modalités des retenues locatives de 20% opérées par le locataire sur le loyer mensuel à reverser au plus tard le 10ème jour du mois qui suit le paiement.

2.3. La non-conformité des règles en matière des contentieux

Comme développé avant, un autre principe phare qui intervient en ce qui concerne les règles de perception des recettes fiscales et non fiscales dans le domaine de la fiscalité provinciale est celui de la conformité de la norme provinciale à la norme nationale.

En effet, l'interprétation et l'application des dispositions légales et réglementaires, notamment en matière fiscale lors des missions de contrôle fiscal ou des actions en recouvrement aboutissent parfois à des contestations de la part des contribuables[18]. Ainsi, la loi doit prévoir les procédures et les juridictions spécifiques pour chaque type de contentieux. Rappelons que la doctrine distingue deux types de contentieux : le contentieux d'assiette et celui de recouvrement. Le contentieux d'assiette est celui qui permet à l'assujetti d'obtenir la résolution d'un litige portant sur l'évaluation de sa dette fiscale qu'il estime établie de manière illégale. Par contre, le contentieux de recouvrement consiste à anéantir les poursuites ou de les paralyser sans aucune prétention d'attaquer les considérations liées à l'établissement ou à la naissance de la créance fiscale en recouvrement de laquelle l'acte de poursuite a été établi et signifié[19].

En ce qui concerne les juridictions compétentes en cas de contentieux, le législateur national a prévu deux juridictions en fonction de la nature du contentieux et de la matière. Lorsqu'il s'agit du contentieux de recouvrement, c'est le Tribunal Administratif (pour les recettes fiscales)[20] et le Tribunal de Grande Instance (recettes non fiscales) qui sont compétents tandis que lorsqu'il s'agit du recouvrement d'assiette, il demeure que c'est la Cour d'Appel qui est compétente peu importe la matière. C'est ce qui résulte de la loi nationale[21].

Cependant, la réalité demeure tout autre en ce qui concerne les juridictions à saisir en cas de contentieux de recouvrement pour le cadre fiscal Lualabais. En effet, les articles 47 alinéa 5 et 107 alinéa 5 de

[18] Manuel de procédure fiscale, DGI, 2004, p. 61.

[19] LAMBERT OWENGA ODINGA, E., *Recours administratifs et juridictionnels en matière fiscale*, *publications pour la promotion du droit congolais*, 2018, p. 245.

[20] Puisque le Tribunal administratif n'est pas encore installé, c'est encore le Tribunal de Grande Instance qui est de façon temporaire car les recours prévus aux articles 72 alinéa 4 de la loi n°004/2003 du 13 mars 2013 sont de la compétence du tribunal administratif.

[21] Articles 48 alinéa 5, 69 de l'ordonnance-loi de 2013 portant procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement et 108 de la loi n°004/2003 du 13/03/ 2013 sur la réforme des procédures fiscales telles que modifiées et complétées à ce jour par la loi des finances rectificative n°25/044 du 28 Juin 2025 pour l'exercice 2025.

l'édit portant procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement disposent : « A l'expiration du délai de trois jours, le redevable peut saisir le tribunal de commerce compétent ». Le législateur provincial attribue la compétence en matière de contentieux de recouvrement entre les mains du Tribunal de Commerce. Il en résulte donc que les dispositions de l'édit relatives au règlement de contentieux fiscal et non fiscal violent ostensiblement la législation nationale en la matière.

III. DES OBSTACLES À LA NAISSANCE ET AU RECOUVREMENT DES CRÉANCES FISCALES ET NON FISCALES DUES À LA PROVINCE DU LUALABA

Il ne suffit pas seulement d'avoir un cadre légal devant régir la perception des impôts ou recettes non fiscales dus à une personne morale de droit public, mais encore faudra-t-il, afin d'assurer son effectivité, accomplir des formalités relevant des usages pratiques. Ces dernières consistent en des démarches qui doivent être accomplies au profit d'un certain nombre d'acteurs pour acquérir la qualité afin d'appliquer la loi fiscale. Ces acteurs sont : les agents taxateurs, le receveur, les huissiers de l'administration fiscale et non fiscale. Par contre, si ces acteurs sont dépourvus de la qualité requise, laquelle s'acquiert à l'issue de l'accomplissement des formalités prévues par le texte en la matière, ils mettent indubitablement en difficulté l'application de la loi fiscale si bonne qu'elle peut être. Dans ce point, il est question de recenser quelques obstacles qui rendent difficile, pour ne pas dire ineffective, l'application du cadre légal fiscal lualabais.

3.1. Problème de qualité dans le chef des agents intervenant dans la phase administrative pour le cas des recettes non fiscales

La naissance des recettes non fiscales est l'aboutissement de deux phases principales : La phase administrative et la phase comptable. Chacune de ces phases fait intervenir deux opérations en son sein. C'est la première phase qui nous intéresse dans ce point. En effet, la phase administrative comporte comme dit ci-haut deux opérations qui sont : la constatation et la liquidation.

En effet, la constatation est une opération administrative qui consiste à identifier et évaluer la matière imposable sur base de l'existence juridique d'une créance de l'Etat[22]. La liquidation consiste en la détermination du montant de la créance sur l'assujetti ou le redevable en indiquant les bases, taux et tarifs appliqués. Ces deux phases sont réalisées par des personnes qualifiées appelées « agents taxateurs qui sont des fonctionnaires des administrations ou services publics ayant reçu l'habilitation en tant qu'agent taxateur pour poser tous les actes de constatation et de liquidation des recettes non fiscales allant de l'identification de l'assiette fiscale, passant par l'application du taux jusqu'à l'établissement des notes de débits[23].

Il sied de dire que la direction des recettes non fiscales du Lualaba comme régis financière, est un service de recouvrement et non d'assiette. Pour bien mobiliser les recettes non fiscales, il y a lieu de réunir toutes les conditions requises au niveau des services d'assiette qui sont des leviers d'optimisation des ressources non fiscales.

De ce fait, tout acte de constatation ou de liquidation posé par les agents de l'administration et des services publics provinciaux n'étant pas habilité sera irrégulier.

Cependant, il nous revient de constater que cette question d'habilitation pose problème avec les agents des services d'assiette de la province du Lualaba. Ce problème vient s'ajouter à côté de celui qui se pose déjà celui relatif à l'effectivité de l'administration provinciale et locale en République Démocratique du Congo. En effet, les agents de l'administration et de service publics provinciaux qui posent les actes d'identification de la matière imposable dans la province du Lualaba ne sont nullement revêtus de la qualité requise pour ce faire. Cette situation soulève une préoccupation de droit sur la valeur juridique et sur les conséquences juridiques entachés aux actes posés par eux. Par la même occasion, rappelons qu'en droit administratif, il est de principe que la compétence est d'attribution.

3.2. Problème de qualité dans le chef des acteurs au moment des opérations du recouvrement

En effet, le recouvrement est une manche de la phase comptable qui relève de l'administration des recettes non fiscales. Elle est une opération qui consiste pour le Receveur de l'administration des recettes fiscales ou non fiscales d'encaisser une somme qui est due au Trésor public, contre remise d'un acquit libératoire[24]. Elle est donc la phase ultime du règlement de la créance fiscale due à l'Etat ou la province et relève exclusivement de la compétence du receveur. Le receveur est un comptable public.

---

[22] Article 1, F de la loi du 13 février 2013 portant réformes des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales telle que modifiée et complétée à ce jour.

[23] UTSHUDI LUNTALA, E., *Décryptage des procédures d'assiette, de contrôle et de recouvrement des recettes non fiscales*, Kinshasa, 2018, p. 19.

[24] Article 1, W de la loi de la loi du 13 février 2013 portant réformes des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales telle que modifiée et complétée à ce jour.

En effet, la loi soumet le receveur à l'habilitation qui se manifeste à travers une double obligation prévue par l'article 29 alinéa 3 du décret du 13 mars 2013 portant règlement général de la comptabilité publique. Aux termes de cet article, il est disposé ce qui suit: « Avant d'entrer en fonction, les comptables publics sont astreints à la constitution de la garantie et à la prestation de serment devant le ministre du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions ou son délégué ».

Ainsi, le Receveur d'une régie financière provinciale doit constituer de la garantie et ensuite prêter serment devant le Ministre provincial ayant dans ses attributions les finances.

Sur terrain, il se constate depuis un temps de plus en plus des contestations formulées par les assujettis ou redevables lorsqu'ils reçoivent les actes de poursuites matérialisant la procédure en recouvrement forcé des créances fiscales et non fiscales dues à la Province du Lualaba. Ces contestations tiennent principalement à la qualité des acteurs qui encadrent lesdites procédures de recouvrement forcé. Il en découle que cette disposition de la loi n'est pas d'application dans la Province du Lualaba dans ce sens que le receveur des régies financières n'ont jamais constitué de la garantie et moins encore ne sont pas assermentés. Comme pour dire qu'ils ne sont pas habilités. En conséquence, ce ne sont rien que les agents revêtus du grade de chef de division recouvrement qui accomplissent les actes de recouvrement et des poursuites.

Qui plus est que la situation relative au défaut de qualité ne frappe pas seulement le receveur mais aussi l'huissier des régies financières de la province du Lualaba. A ces propos, il sied de dire que l'huissier est un agent de l'administration qui joue un rôle très important dans le recouvrement forcé des recettes fiscales ou non fiscales. Cet acteur aussi important dans les poursuites est lui aussi tenu à l'habilitation pour revêtir la qualité requise et de ce fait poser régulièrement les actes lui confiés.

Dans cette occurrence, le cadre légal fiscal lualabais ne fait pas fi de ce principe dans la mesure où nous y trouvons certaines dispositions qui reconnaissent et régissent la mission de cet acteur. Ainsi, les articles 44 et 103,2 de l'édit sur la procédure disposent ce qui suit : « pour ce faire, un commandement est signifié au redevable par l'agent de la Direction des Recettes du Lualaba revêtu de la qualité de l'huissier et porteur de la contrainte décernée par les receveurs ».

De nos jours, aucun agent des régies financières de la province du Lualaba est revêtu de la qualité d'huissier de telle sorte qu'il pose régulièrement les actes lui dévolus par la loi. De ce fait, tout commandement signifié ou tout autre acte posé par un agent de l'une des régies financières encourt nullité pour défaut de qualité dans son chef.

Donc, les deux obstacles tels que décrits dans les lignes qui précèdent ne peuvent de ce fait jouer en faveur des régies financières du Lualaba qui sont en quête de la mobilisation des ressources financières afin de permettre à la Province de couvrir les charges publiques. Donc, ce sont des véritables handicaps à la maximisation des recettes au bénéfice de la province dans un pays où les redevables n'ont pas la culture de s'acquitter de leurs obligations citoyennes qui consistent notamment à payer l'impôt, droit, taxe, et redevance dans le délai. Il faut à chaque fois les poursuivre. Nombreux sont d'ailleurs ceux qui jettent le sort de l'oubli au fisc pour tenter finalement de se soustraire de leur devoir citoyen.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Tout au long de la navigation de cette dissertation juridique, nous avons procédé par l'autopsie du cadre légal fiscal lualabais. S'il est vrai que la province du Lualaba dispose d'un cadre légal fiscal qui à travers ses textes d'édits règlementent aussi bien la fiscalité de fond que de forme, il demeure tout aussi vrai que ledit cadre a démontré ses limites à cause de ses dispositions de nature à la fois lacunaires qu'anachroniques hormis bien entendu des obstacles d'effectivité liés notamment aux différentes formalités d'acquisition de la qualité requise aux acteurs qui appliquent lesdits textes entrainant ainsi des difficultés de naissance et surtout recouvrement forcé qui impactent sur la qualité du travail des régies financières dans la Province du Lualaba. Ainsi, le recouvrement des créances fiscales et non fiscales au profit de la province se fait à la cueillette c'est-à-dire les régies financières doivent toujours attendre même lorsque les créances sont déjà échues que les redevables défaillants puissent venir vers elles pour payer d'autant plus qu'elles ne disposent pas des moyens de pression ou contrainte.

Comme toute étude qui aborde un problème sous forme d'une problématique, elle doit nécessairement déboucher sur des pistes de solutions sous forme des recommandations. Comme l'affirme d'ailleurs Laurent Ngoy Ndjibu : « Un problème de recherche se conçoit comme un écart conscient que l'on veut combler entre ce que nous savons, jugé insatisfaisant et ce que nous désirons avoir, jugé désirable »[25].

[25] NGOY MUDJIBU, L., *Fiscalité provinciale en R.D. Congo, Regard sur les mécanismes de mise en œuvre et de performance de la décentralisation fiscale*, Harmattan, 2024, p. 13.

Ces recommandations apparaissent, à nos yeux, imminentes lorsque nous devons considérer les manques ou pertes que la Province enregistre à cause de l'impossibilité pour les régies financières lualabaises de recouvrer les recettes fiscales ou non fiscales échues.

Ainsi, nous formulons les recommandations suivantes :

- la révision de l'édit n°008 du 19/07/2017 portant nomenclature des impôts, taxes et autres redevances tel que modifié et complété par l'édit n°017 du 30/11/2020 aux fins non seulement d'intégrer toutes les ressources fiscales et non fiscales prévues et transférées au profit des Provinces mais aussi de conformer ses dispositions aux principes et règles qui régissent la fiscalité provinciale en République Démocratique du Congo ;
- la révision de l'édit n°008 du 19/07/2017 portant procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des impôts, droits, taxes et redevances dus à la Province du Lualaba pour adapter et conformer ses dispositions à celles qui régissent le secteur des finances publiques en République Démocratique du Congo;
- le gouvernement provincial du Lualaba par le biais de son Ministère des Finances en collaboration avec les services habilités et ce chacun en ce qui le concerne de bien vouloir prendre des actes et dispositions nécessaires afin d'organiser la procédure d'acquisition de la qualité requise au profit des agents qui doivent appliquer les textes devant régir le secteur fiscal dans la province du Lualaba ;
- Le renforcement des capacités des agents des régies financières de la province.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes officiels

- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 Février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles, in JORDC, numéro spécial, 52ème année, 05 février 2011.
- Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier telle que modifiée et complétée par Loi n°18/001 du 09 mars 2018 ;
- Loi n°004/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales telle modifiée et complétée par la loi des finances rectificative n°25/044 du 28 Juin 2015 pour l'exercice 2025 ;
- Loi n°08/012 du 31 Juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces telle modifiée et complétée par la Loi n° 13/008 du 22 janvier 2013 modifie et complète la loi de 2008.
- Loi n°13/003 du 23 février 2013 portant réforme des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales telle modifiée et complétée par la loi des finances rectificative n°25/044 du 28 Juin 2015 pour l'exercice 2025 ;
- Décret n° 13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique (J.O.RDC., 15 décembre 2013, n° 24, col. 7).
- Loi organique n°16/027 du 16 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.
- Edit n°009 du 12/07/2017 portant procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des impôts, droits, taxes et redevances dus à la Province du Lualaba.
- Edit n°008 du 19/07/2017 portant nomenclature des impôts, taxes, droits et autres redevances dus à la Province du Lualaba telle que modifiée et complétée par l'édit n°017 du 30/11/2020.
- Arrêté provincial n°2024/GOUV/P.LBA/043 du 02 août 2024 portant création de la Direction des Recettes Non fiscales du Lualaba et la Direction des Impôts du Lualaba.

II. Publications scientifiques

- GRAWITZ, M., *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1970.
- NGONDE FIDELE, J., *Fiscalité provinciale à l'aune du code minier de 2018 : problème d'intelligibilité des textes créant une insécurité fiscale : cas de la province du Lualaba*, Février 2025.
- NGOY NDJIBU, L., *Fiscalité provinciale en R.D. Congo, Regard sur les mécanismes de mise en œuvre et de performance de la décentralisation fiscale*, Harmattan, 2022.
- NJOLI ESENGEKELI, J., *Droit constitutionnel, l'expérience congolaise*, Harmattan, 2013.
- OWENGA ODINGA, E.L., *Recours Administratifs et Juridictionnels en matière fiscale, publications pour la promotion du droit congolais*, Kinshasa, 2018.

- TREMBLAY, P., *La politique fiscale, à la recherche du compromis*, 2ème édition, presses universitaires du Québec, 2003.
- UTSHUDI LUTULA, E., *Décryptage des procédures d'assiette, de contrôle et de recouvrement des recettes non fiscales*, Kinshasa, 2018.
- WASSO MISONA, J., *Droit Constitutionnel II, la Constitution de l'Etat de droit en RDC (ULPGL)*.
- YUMA BIABI, L., *Note des cours de droit administratif*, UNIKIN, Manuel de procédure fiscale, DGI, 2004.