

DEGRÉ DE FORCE, RAISONS DÉTERMINANTES DE LA FRAUDE FISCALE EN RD CONGO ET SES MOYENS DE PRÉVENTION

Introduction

**Henock MPOYI
MUANYA, Fernand
NGUNZA CARLEBOND,
et TSHISAMBI
BADIBANGA,**
Assistants à
l'Institut Supérieur
de Commerce (ISC)
Tshikapa /
RD Congo).
levymuanyan@
gmail.com

La problématique de la maximisation des recettes publiques demeure une préoccupation majeure de tous les gouvernements, même dans les pays développés. Car, « gouverner c'est non seulement dépenser, mais aussi générer au maximum des ressources financières conséquentes devant permettre la couverture des dépenses publiques liées au fonctionnement quotidien de l'État et à sa politique d'intervention dans le domaine économique et social »¹.

La RD Congo ne fait pas exception à cette règle qui est commune à tous les États. C'est ce qui a poussé le constituant de 2006 à ériger, à travers les dispositions de l'Article 174 alinéa 2, la contribution aux charges publiques comme un devoir pour toute personne vivant en RD Congo². Par ailleurs, l'article 65 de la même constitution renchérit que « tout Congolais est tenu de remplir loyalement ses obligations vis-à-vis de l'État. Il a en outre le devoir de s'acquitter de ses impôts et taxes »³. Le constituant voudrait, à travers ces deux dispositions, permettre à l'État de générer l'essentiel de ses ressources à partir de la fiscalité interne.

Cependant, l'atrophie de la potentielle fiscalité congolaise, occasionnée par une fraude fiscale généralisée, limite considérablement les ambitions de l'État dans sa politique de maximisation des recettes publiques. En effet, en RD Congo, la fraude fiscale

1 Grégoire BAKANDEJA WA MPUNGU, *Les finances publiques, pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, Larcier & De Boeck, 2006, p. 178.

2 Lire l'article 174, al. 2, de la constitution de la RD Congo, telle que modifiée et complétée par la Loi N°11/002 du 20/01/2011.

3 Lire l'Art. 65 de la constitution de la RD Congo, telle que modifiée et complétée par la Loi N°11/002 du 20/01/2011.

provoque des pertes énormes de recettes publiques.⁴ Selon les estimations fournies en 2012 par la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), la RD Congo perd chaque année près de 30 % des recettes budgétaires suite à la fraude fiscale⁵. Cette perte des recettes budgétaires entraîne la modicité des recettes internes et par conséquent condamne l'État à la dépendance financière vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux.

La présente étude se propose donc de faire une analyse approfondie des déterminants de la fraude fiscale afin d'arriver à faire ressortir les mécanismes qui peuvent contribuer à la juguler.

1. La fraude au regard de la législation congolaise

Le législateur ne définit pas expressément la fraude fiscale qu'il érige en infraction. Il utilise plutôt l'expression « intention frauduleuse » qu'il dépeint à l'article 101 de la loi N°004/2003 du 13 Mars 2003 comme étant l'intention qui consiste « à poser des actes en vue de se soustraire ou de soustraire un tiers à l'établissement ou au paiement total ou partiel de l'impôt dû »⁶.

L'article 1741 du code général des impôts français dispose, de façon plus ou moins détaillée, que commet la fraude fiscale, « quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts,... soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une partie des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis un obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse »⁷.

Par fraude fiscale, il faut entendre, au sens que donnent Raymond Guillien et Jean Vincent, « la soustraction illégale à la loi fiscale de tout ou partie de matière imposable qu'elle devrait frapper »⁸.

4 Nous nous appuyons sur les estimations faites par le conseiller du Chef de l'État en matière de bonne gouvernance et lutte contre la corruption : « lorsque nous avons une évasion évaluée de 10 à 15 milliards de Dollars US par année et que le pays continue à disposer d'un budget de 8 Milliards, il vaut mieux qu'on se donne la peine d'inverser la tendance pour que l'argent qui fuit soit moindre par rapport à l'argent que nous avons dans la caisse », dans *Le Potentiel*, n° 6786 du mercredi juillet 2016, p. 12.

5 En dépit de l'inexistence des statistiques, nous nous servons des estimations faites par le Directeur Général de la DGI à la Radio Okapi dans son émission : « invité du jour ». Référence : http://www.radiookapi.net/économie/2012/02/17_la_DGI

6 Art. 101, Loi N°004/2003 du 13 Mars 2003 portant réforme des procédures fiscales.

7 C. GAMBIER et J-Y MERCIER, *Memento pratique fiscal*, 2004, Levallois, Francis LEFEBVRE, p. 627.

8 GUILLIEN Et J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, 14^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2003, p. 285.

A. Formes de fraudes fiscales

• *L'omission volontaire de déclaration*

Cette infraction consiste pour un contribuable d'omettre de manière volontaire de déclarer une matière légalement imposable, violant ainsi l'obligation lui incombant de payer ce qui est dû légalement au fisc du fait de son activité lucrative, de son bien ou de son profit⁹. Le contribuable agit donc par négligence dans le dessein de se soustraire à l'imposition.

• *La dissimulation des sommes sujettes à l'impôt*

À la différence de l'omission volontaire de déclaration, la dissimulation est le fait de cacher les sommes qui, légalement, sont imposables par le fisc. Ici, le contribuable soustrait à la vue et à la connaissance du fisc, les sommes concernées, de sorte que ce dernier n'ait pas l'idée sur leur existence. Cette infraction est souvent commise en recourant à la thésaurisation des sommes détenues par le contribuable, d'autant plus qu'il est facile de cacher ce que l'on possède¹⁰. Parfois, le coupable recourt à la tenue d'une double comptabilité, l'une représentant l'activité réelle de l'entreprise et l'autre, destinée au fisc, faisant apparaître un résultat net imposable minoré permettant de dissimuler une partie des sommes sujettes à l'impôt¹¹.

• *La passation délibérée des écritures fictives ou inexactes dans les livres comptables*

Cette infraction a un caractère purement comptable dans la mesure où elle consiste à tracer des opérations comptables non conformes à la réalité. Les opérations comptables ainsi enregistrées dans le livre-journal, dans le bilan ou dans l'inventaire sont entachées d'inexactitude. Toutefois, les livres comptables peuvent être assimilés au certificat de salaire ou autres attestations délivrées par des tiers à condition que cela cadre avec l'information comptable ou financière du contribuable¹².

• *L'incitation du public à refuser ou à retarder le paiement de l'impôt*

Il s'agit ici, pour une personne (incitateur), de fomenter dans l'esprit des contribuables (incité), la détermination, par un refus, de ne pas payer l'impôt ou de retarder son paiement. Dans cette situation, l'infraction sera retenue non seulement lorsque les incités n'auront pas payé l'impôt, mais aussi lorsqu'ils se seront exécutés tardivement. La nature et la forme de l'incitation n'étant pas déterminées par la loi, on peut donc déduire que tout acte (geste, écrit, propos, etc.) qui aurait pour finalité d'influer

9 J. MUAMBA NKOLE, *Le droit Pénal fiscal congolais*, sur <http://www.legavox.fr> (Mis à jour du 12/12/2014).

10 J. MUAMBA NKOLE, *Le droit Pénal fiscal congolais*, sur <http://www.legavox.fr> (Mis à jour du 12/12/2014).

11 Bulletin officiel des finances publiques-impôts (France) sur <http://www.impôts.gouv.fr> (Mis à jour du 12 Décembre 2014).

12 J. MUAMBA NKOLE, *art. cit.*

négativement sur l'obligation fiscale de payer l'impôt sera retenu comme élément matériel sur l'obligation fiscale du public à refuser ou à retarder le paiement de l'impôt.

- ***L'émission des fausses factures***

Les factures étant des pièces justificatives des opérations comptables, elles sont indispensables à l'information comptable et financière, qui permet au fisc de mieux procéder au contrôle fiscal sur pièces, en cas de doute ou d'inexactitude¹³. Le législateur réprime ceux qui établissent des fausses factures puisque celles-ci tendent souvent à minorer les bases d'impositions aux différents impôts et taxes (exemple la TVA), de dissimuler les opérations, de détourner les fonds de l'actif soit d'obtenir certains avantages tels que le droit à la déduction en matière de la TVA.

- ***L'opposition à l'action de l'Administration des impôts***

Il n'est pas facile de définir l'action de l'Administration des impôts. Le législateur lui-même ne l'a pas fait, comme ailleurs, pour tous les termes d'autres infractions précédentes. À cet égard, l'on peut déduire que cette opposition peut être formulée contre toute démarche de l'Administration ou toutes opérations de cette dernière rentrant dans le cadre de ses fonctions telles que conférées par la Constitution du 18 février 2006 sur la répartition des compétences fiscales entre le pouvoir central et les provinces¹⁴. L'opposition peut donc être faite notamment contre le contrôle fiscal, la mise en demeure pour retard de déclaration, de paiement, etc.

- ***L'agression ou l'outrage envers un agent de l'Administration***

Il a paru nécessaire au législateur de protéger la personne de l'agent fiscal. Car, sur le terrain, il peut arriver qu'un agent de l'Administration des impôts puisse faire l'objet, pendant l'exercice de ses fonctions, d'une insulte voire d'une agression physique de la part d'un contribuable.

L'agression doit être physique, c'est-à-dire contre la personne physique de l'agent en fonction, notamment, un coup de poing, un coup de bâton, une gifle. De même, le fait pour un contribuable de laisser ses chiens ou ses gardiens attaquer l'agent fiscal, constitue une agression. L'outrage, par contre, s'exprime par toute forme de paroles injurieuses, humiliantes ou dégradantes, notamment les insultes. Mais un simple propos discourtois du genre : « fous-moi la paix et fais ton travail », ne peut suffire comme élément matériel de l'infraction. En plus, il convient de préciser que l'agression ou l'outrage ne peuvent être retenus comme infraction que lorsqu'ils sont orientés vers un agent en train d'effectuer une mission régulièrement

¹³ J. MUAMBA NKOLE, *art. cit.*

¹⁴ Voir à ce sujet les articles 122, points 10, 202, point 10 et 204 point 16 de la Constitution du 18 Février 2006, telle que modifiée et complétée à ce jour.

ordonnée ; agent muni éventuellement d'un ordre de mission dûment délivré. Un agent du fisc qui serait outragé ou agressé en dehors de sa mission pourra agir en justice conformément au droit commun.¹⁵

B. La procédure de saisine du juge en cas de fraude fiscale

Les poursuites pénales en matière fiscale sont spécifiques mais ressemblent à celles de certaines infractions de droit commun sur le point relatif à la plainte. On peut notamment citer le cas de la grivèlerie et de l'adultère.

En effet, il ressort des dispositions de l'Art. 103 de la loi N°004/2003 portant réforme des procédures fiscales que « les poursuites sont exercées par le procureur de la République à la requête de l'agent de l'Administration des impôts revêtu de la qualité d'Officier de Police judiciaire à compétence restreinte, du Directeur Général ou du Directeur compétent, selon le cas »¹⁶.

Au sens de cet article, c'est à l'administration fiscale que le législateur reconnaît le pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites judiciaires. La conséquence de cette procédure est d'entraîner l'irrecevabilité de toute action publique fiscale mue par le ministère public sans plainte préalable de l'une des personnes spécifiées à cet article 103, pour vice de procédure.

Signalons par ailleurs que les infractions en matière fiscale sont de la compétence du Tribunal de Grande Instance, soit du lieu du domicile ou de la résidence du prévenu, soit du lieu de la commission des faits infractionnels.

C. Les sanctions applicables en cas d'infractions fiscales

Le législateur fiscal congolais prévoit deux catégories de sanctions dans le cadre de la répression des infractions fiscales¹⁷.

D'une part, nous avons les sanctions fiscales, dites pécuniaires, qui ont une nature purement administrative dans la mesure où elles sont appliquées par l'Administration fiscale elle-même aux contrevenants. Elles comprennent essentiellement :

- Les pénalités d'assiette : qui sanctionnent le défaut de déclaration au regard de délais légaux, des déclarations inexactes, incomplètes ou fausses¹⁸ ;

¹⁵ J. MUAMBA NKOLE, *art. cit.*

¹⁶ J. MUAMBA NKOLE, *art. cit.*

¹⁷ Les deux catégories de sanctions se dégagent à la lecture de l'article 83 de la N°004/2003.

¹⁸ Les articles 89 et 90 de la loi N°004/2003 du 13 Mars 2003 précisent les différents taux applicables ; une majoration de 50 % du montant de l'impôt dû en cas de taxation d'office pour absence de déclaration, 100 % du même montant en cas de récidive et 25 % au cas où le redevable défaillant a régularisé sa situation dans le délai de 5 jours à dater de la réception de la lettre de relance (mise en demeure de déclarer) ; dans les autres cas de taxation d'office, l'impôt dû est majoré de 25 % et en cas de récidive 50 % ; une majoration de 20 % du montant de l'impôt élué en cas de redressement

- Les pénalités de recouvrement, qui sont infligées pour retard dans le paiement des impôts et autres droits dus. L’art 91 de la Loi N°003/2003 fixe l’intérêt moratoire à un taux de 10 % par mois de retard¹⁹ ;
- Les astreintes, qui répriment le refus de répondre dans un délai à une demande de renseignement. Elles sont fixés à 100 Ff pour les personnes morales et 25 Ff pour les personnes physiques par jour de retard jusqu’au jour de la communication des informations demandées ;
- Les amendes administratives : elles répriment le non-respect des formalités comptables et fiscales ainsi que le mauvais comportement du contribuable, du redevable ou de toute autre personne tendant à faire perdre au Trésor public les droits dus, soit par le contribuable ou le redevable légal, soit par les tiers²⁰.

D’autre part, nous avons des sanctions pénales qui sont appliquées par le juge au cas où l’Administration fiscale estimerait que les faits infractionnels revêtent une certaine gravité et que les sanctions fiscales semblent non adéquates.

Bien que le barème de ces sanctions nous semble consistant pour dissuader les fraudeurs, l’on constate malheureusement que la fraude fiscale se généralise en RD Congo. La question qui nécessite une réponse est celle de savoir quelles peuvent être les causes d’amplification de la fraude fiscale en RD Congo.²¹

2. Analyse des causes de la fraude fiscale en contexte congolais

Les causes de la fraude fiscale en RD Congo sont multiples. Nous nous intéresserons aux plus importantes.

et 40 % sur le même montant en cas de récidive ; une majoration de 50 % du montant de l’acompte dû en cas de défaut du paiement de l’acompte provisionnel.

19 Loi N°003/2003, Art. 91.

20 Les articles 93 à 98 fixent les taux des amendes administratives comme suit : absence d’annexe à la déclaration de l’IBP : 100 Ff par annexe et 200 Ff en cas de récidive ; absence de déclaration ne servant pas au calcul de l’impôt : 500 Ff pour personnes morales et 250 Ff pour les personnes physiques ; défaut de paiement du précompte non retenu : amende égale au montant du précompte reconstitué ; communication des faux renseignements : 1500 Ff pour les personnes morales et 250 Ff pour les personnes physiques ; renseignements incomplets : 750 Ff pour les personnes morales et 125 Ff pour les personnes physiques ; exercice d’une activité sans remplir les formalités : 1000 Ff et pour les personnes morales, 100 Ff pour les personnes physiques exerçant le commerce ou une profession libérale et 50 Ff pour les personnes physiques bénéficiaires des revenus locatifs.

21 La lecture de l’article 84 nous précise que les sanctions pénales vont d’un emprisonnement d’un à trente jours, d’une amende égale au montant de l’impôt éludé ou non payé dans le délai imparti ou l’une de ces peines seulement pour la première infraction ; à un emprisonnement de quarante à soixante jours ; d’une amende égale au double du montant de l’impôt éludé ou non payé dans ce délai, ou l’une de ces peines seulement en cas de récidive

• **La complexité de l'herméticité des lois fiscales**

En scrutant le système fiscal congolais, on se rend compte que celui-ci dispose d'outils fiscaux qui nécessitent d'être commentés et même traduits en langues nationales de manière à permettre leur connaissance de la part de leurs destinataires²². Car, percer le langage et le vocabulaire juridiques est un exercice difficile à la fois pour certains juristes et pour les non juristes ; a fortiori pour les analphabètes !

Cela ne semble cependant pas être le cas. La matière fiscale constitue, en RD Congo, un domaine réservé auquel on semble attribuer un certain ésotérisme. Les lois fiscales nouvelles comme anciennes ne sont pas connues du grand public qui ignore les impôts et s'interroge même sur leur légalité. Peut-on, dans ces conditions, opposer aux contribuables l'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » ?

Dans ce même ordre d'idées, il faut déplorer le fait que les modifications régulièrement apportées aux textes fiscaux ne sont pas souvent portées à la connaissance des contribuables. Ces derniers se retrouvent avec des impôts qu'ils ne comprennent pas et estiment dès lors que ce sont des manœuvres orchestrées par les agents du fisc pour leur soutirer indûment de l'argent.

• **L'inefficacité de l'action de l'Administration fiscale**

L'action de l'Administration fiscale se révèle de plus en plus inefficace. Cette inefficacité est due à :

- La sous-administration fiscale qui résulte de l'insuffisance et de la répartition déséquilibrée des agents fiscaux ainsi que du manque d'équipements adéquats. Cette sous-administration entraîne l'absence de maîtrise de tous les foyers fiscaux disséminés à travers le pays par le fisc et crée des opportunités aux fraudeurs ;
- La mauvaise administration fiscale qui est la résultante de la corruption, du clientélisme et des bien d'autres maux qui rongent la société congolaise.²³

Mathias Buabua décrit correctement cette situation : « Les services fiscaux et douaniers congolais sont littéralement confisqués par certains agents corrompus ayant été la base de plusieurs cas de fraude, qui utilisent l'argent ainsi amassé pour se hisser à des hautes fonctions de direction ».²⁴

22 Aux termes de l'article 142 al. 2 de la constitution du 18 février 2006 tel que modifiée et révisée en 2011, « le gouvernement assure la diffusion de la loi en français et dans chacune des quatre langues nationales dans le délai de 60 jours à dater de sa promulgation ». Cependant, le respect de cette exigence constitutionnelle semble encore sujet à caution.

23 Le rapport de 2013 de *Transparency International* sur l'indice de corruption classe la RD Congo rang de 153^{ème} pays le plus corrompu de la planète sur le total de 177 pays avec un indice de 22 ; l'un des plus élevés du monde. Réf. *Transparency International* Corruption perceptions index, 2013, p. 6, 7. La situation ne s'est nullement améliorée même pour l'année 2016.

24 Mattias BUABUA WA KAYEMBE, *Droit fiscal congolais. La législation fiscale et douanière en vigueur en République Démocratique du Congo*, Ed. Universitaires Africaines, 2006, p. 232.

Dans un tel contexte dominé par la corruption, il n'est pas difficile de voir les agents fiscaux passer des ententes collusoires avec certains contribuables pour les aider à frauder les impôts.

Par ailleurs, certains agents du fisc ont pris l'habitude de fomenter des taxes illégales pour rançonner les contribuables. Cela crée finalement un sentiment de méfiance et de résistance dans le chef des contribuables et perturbe les démarches de l'administration fiscale.

• *L'élargissement illégal du champ des exonérations*

La constitution du 18 février 2006 pose des garde-fous en précisant à l'article 174 qu'« il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi ».²⁵ Cependant, plus d'un observateur avisé est surpris d'assister à l'apposition des mentions officielles DGI, CENI etc. sur des engins privés dans le but de les faire échapper à l'imposition. Que dire des institutions religieuses, caritatives, etc. qui, bénéficiant des exonérations des droits et taxes sur différents biens, les détournent ensuite de leur destination initiale en les affectant à des objectifs mercantiles²⁶ !

La révolte que suscite l'incivisme fiscal en RD Congo pousse BONGOS à penser que la RD Congo est peut être l'unique pays au monde où certaines personnes naissent, grandissent et meurent sans avoir payé l'impôt²⁷.

• *L'inefficacité des services publics fournis par l'État en retour*

En dépit de l'inexistence d'une contrepartie directe et immédiate, l'impôt n'est légitime que si l'utilité des services publics rendus par l'État est supérieure aux sacrifices de la pression fiscale subie par les contribuables. Dans le cas contraire, il est un instrument d'asservissement « un vol, une spoliation »²⁸.

L'incapacité de l'État congolais à fournir des services publics de qualité à ses sujets pousse ces derniers à contester et à frauder les impôts et taxes. Sans pourtant cautionner leur incivisme, on peut néanmoins admettre que l'intérêt étant la mesure de l'action, un contribuable de Beni, Bunia, Butembo, Walikale, etc. victime des guerres et agressions interminables (ADF-NALU, Maï-Maï, FDLR, LRA, FRPI, etc.) ne trouvera logiquement aucun intérêt à payer l'impôt à un Etat incapable de lui assurer la sécurité. De même, si les agents fiscaux avaient une conscience, ils ne pouvaient que paraître malaisés d'aller percevoir l'impôt foncier sur des terrains exposés à des érosions !

²⁵ Lire l'article 174 al. 3 de la constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour.

²⁶ LEMBO NKOLOTANG, *Droits et obligations du contribuable en matière douanière en RDC, dans les Finances et Démocratie en RDC, Impôt sans le pot*, Kinshasa, IDLP, 2000, p. 23.

²⁷ R. BONGOS, RDC : « L'incivisme fiscal, l'une des causes de la pauvreté », sur <http://www.afriquere-daction.com> (page consultée en février 2020).

²⁸ Lysander SPOONER, « *Outrage à Chef de l'État* ». (Extrait de Lysander SPOONER, traduit de l'Anglais par Jeannie CARLIER, Paris, Belles Lettres) En ligne sur <http://www.pierrelemieux.org/outrage.html> (page consultée en février 2020).

• **La multiplicité d'impôts et taxes**

En examinant le système fiscal congolais, il ressort qu'il y a à la fois diversité et multiplicité d'impôts et taxes en RD Congo ayant en plus des taux souvent élevés.

Yav Mulang, encore Administrateur délégué de la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), fustigeait cette situation en ces termes : « Le taux de l'impôt sur le bénéfice est de 40 % en RD Congo alors qu'il se situe en moyenne autour de 25 % dans d'autres pays ; le droit proportionnel sur l'augmentation du capital est de 6 %, ailleurs il est de 1 % ». Plus la pression fiscale est forte, plus l'incitation à la fraude est grande. « Trop d'impôts tue l'impôt », énonce un adage courant²⁹.

S'opposant à tout impôt exagéré, les économistes comme Adam Smith et Frédéric Bastiat en ont dénoncé les effets pervers et ont même défendu le droit de résistance du citoyen contribuable. Bastiat l'exprime mieux quand il écrit : « La spoliation est un principe de haine et de désordre. Et si elle revêt une forme plus particulièrement odieuse, c'est surtout la forme légale ».

Dans ses leçons de jurisprudence, Adam Smith estimait qu'un impôt exorbitant, équivalent, par exemple, en temps de paix comme en temps de guerre, à la moitié ou même au cinquième de la richesse de la nation justifierait, comme tout abus caractérisé de pouvoir, la résistance du peuple »³⁰.

• **L'économie informelle non fiscalisée**

Qualifié tantôt de « chômage déguisé », tantôt d'« entreprise de subsistance ou de survie », le secteur informel regroupe l'ensemble de petites activités lucratives de débrouillardise n'ayant pas été clairement identifiées par l'État³¹. Par-delà l'avantage qu'elle offre, notamment l'attribution d'un revenu à ceux qui n'en disposent pas, l'économie informelle demeure cependant un champ où s'engouffrent tous ceux qui refusent de payer l'impôt.

Ngaosyvathn arrive dans ses analyses à ce constat : « Dans la plupart des pays en voie de développement, la masse de petits commerçants échappe totalement à l'emprise fiscale »³². Dans la même logique, Janet Macgaffey écrit : « Au Congo, la seconde économie se compose de la production des biens et services qu'on déclare illégaux, parce que cette production est cachée afin d'éviter des impôts ou toutes autres charges, ..., qui d'une façon ou d'une autre prive l'État des revenus »³³. Le secteur informel demeurera le terrain de prédilection des fraudeurs aussi longtemps qu'il sera non-fiscalisé.

29 Yav MULANG, « Système fiscal en RDC et pistes de sa transformation en véritable instrument de développement économique », sur <http://www.digitalcongo.net> (mise à jour du 20/02/2008).

30 <http://www.fr.wikipedia.org/wiki/impots.html> (page consultée en mars 2020).

31 M. BUABUA WA KAYEMBE, *La fiscalisation de l'économie informelle au Zaïre*, Kinshasa, PUZ, 1995, p. 17.

32 NGAOSYVATHN cité par Mattias BUABUA WA KAYEMBE, *La fiscalisation de l'économie informelle*, p. 20.

33 Janet MCGAFFEY, cité par BUABUA WA KAYEMBE, *La fiscalisation de l'économie informelle*, p. 24.

- ***L'impunité des cas de fraude fiscale***

En plus de toutes les causes énumérées ci-haut, il faut ajouter l'inapplication des sanctions adéquates et dissuasives à l'égard des délinquants fiscaux. En effet, beaucoup de cas de fraude restent impunis à la fois à cause de la corruption qui gangrène le système judiciaire congolais et de l'ingérence de certaines autorités dans les affaires judiciaires. Les cas de fraude les plus graves sont souvent couverts et organisés par ceux qui auraient dû prêcher par l'exemple. Et par effet d'apprentissage, les autres contribuables sont aussi incités à frauder en voyant les fraudeurs impunis.

3. Les moyens de lutte contre la fraude fiscale

Les causes de la fraude fiscale en RD Congo se sont révélées tellement diversifiées qu'il nous paraît logique d'envisager également un concours de stratégies de lutte, lesquelles peuvent être catégorisées d'une part en moyens de prévention et d'autre part en moyens de répression.

- ***Renforcement des moyens préventifs contre la fraude fiscale***

La prévention de la fraude fiscale passe, entre autres, par la mise sur pied d'une administration fiscale performante, le renforcement du contrôle fiscal et l'éducation à la culture fiscale.

- ***Redressement de l'Administration fiscale***

Redresser l'Administration fiscale congolaise revient d'une part à décentraliser davantage les services du fisc afin de rapprocher l'administration des impôts des contribuables et d'autre part à mieux les équiper ; étant donné que c'est de leur rendement que dépendent toutes les actions de l'État. « L'inefficacité, l'innovation et la rentabilité des services publics dépendent des équipements modernes de gestion dont dispose l'administration »³⁴.

Sous un autre aspect, le rôle prépondérant que joue l'administration fiscale oblige qu'un accent particulier soit aussi mis sur la qualité des agents fiscaux. En effet, Grégoire Bakandeja fait un constat sombre sur la qualité des agents fiscaux en RD Congo : « Nos agents n'ont pas bonne presse, on leur reproche d'être immoraux et peu patriotiques car ils préfèrent se faire payer au détriment du fisc »³⁵. L'urgence s'impose donc de recruter des agents fiscaux sur base des critères objectifs afin de mettre en place des organes compétents, capables de booster les performances de l'Administration fiscale congolaise.

34 SABAKINU KIVILU, *Les impératifs d'une administration publique renouvelée et efficace en vue de l'avènement de la démocratie en République démocratique du Congo*, dans *Finances et Démocraties en RDC : Impôt sans le pot*, Kinshasa, IDLP, 2000, p. 71.

35 Grégoire BAKANDEJA WA MPUNGU, *Op. cit.*, p. 103.

Cette position est soutenue par Mathias Buabua quand il écrit : « Au centre de tout système administratif figure qui en est l'animateur principal [...]. Même avec les moyens financiers les plus colossaux et les machines les plus sophistiquées du monde, sans un collectif d'hommes déterminés, intègres et mus par l'intérêt général de la nation, les résultats seront toujours décevants »³⁶. Par ailleurs, ces agents devraient également bénéficier de bonnes conditions salariales afin de les immuniser, sauf mauvaise foi, contre les sollicitations des contribuables. Un bon traitement va sans doute les motiver à remplir consciencieusement et loyalement leurs tâches.

• *Le renforcement du contrôle fiscal*

Le système fiscal congolais est déclaratif. Dans ce système, le contribuable lui-même, propriétaire ou titulaire du droit de propriété sur les biens, les revenus ou les opérations soumises à l'imposition, fait sa déclaration au fisc en évaluant le montant de la matière imposable qu'il détient. Ce caractère libéral pousse Mamadou Diop à le qualifier de « système de confession fiscale »³⁷. Fondé sur « la présomption de sincérité » des contribuables, le système déclaratif présente des risques de fraude réels ; d'autant plus que les contribuables de mauvaise foi peuvent minimiser leurs évaluations pour réduire autant que possible le montant de leur imposition. Dans pareille situation, le grand remède demeure le perfectionnement du contrôle fiscal.

Thierry Lamulle écrit au sujet du système déclaratif que « le contribuable souscrit lui-même sa déclaration et cette dernière est présumée sincère. La réussite du système est liée au contrôle fiscal. Cette épée de Damoclès qui pend au-dessus de la tête de chaque contribuable est particulièrement dissuasive envers les petits fraudeurs. De la crainte, naît la vérité »³⁸. Dans le même ordre d'idées, M. Buabua estime sans se tromper que « contrairement à la confession devant un prêtre qui n'est pas vérifiée, la déclaration fiscale ou douanière doit faire l'objet de contrôle ou de vérification de la part de l'Administration en vue de s'assurer de son exactitude »³⁹.

La nécessité du contrôle fiscal réside en ceci que, quand un contribuable se convainc que le contrôle est effectif et perfectionné, et que ses manœuvres frauduleuses risquent d'être démasquées, il s'abstiendra de frauder. Soulignant l'importance du contrôle fiscal, Roger Mbambu écrit : « En tant que contrepoids du système déclaratif, les actions de surveillance et de recherche de fraude permettent d'assurer une limitation des pertes des recettes publiques. Ce contrôle poursuit à la fois un objectif budgétaire répressif et dissuasif et d'égalité des contribuables devant la loi »⁴⁰.

36 Mattias BUABUA WA KAYEMBE, *Traité de Droit Fiscal Zaïrois, constats et propositions sur les contributions et la douane*, Kinshasa, PUZ, 1993, p. 255.

37 M. DIOP, *Finances publiques sénégalaises*, Dakar, les Nouvelles éditions Africaines, 1977, p. 195.

38 Thierry LAMULLE, *Droit fiscal*, Paris, Gualino-éditeur, 2004, p. 27.

39 Mattias BUABUA WA KAYEMBE, *Droit fiscal congolais*, p. 47.

40 MBAMBU MUNOKI, *Commentaire du Code des impôts, Loi N°004/2003 du 13 Mars 2003 portant réforme de procédures fiscales*.

Aux termes de l'article 25 de la loi N°004/2003 du 12 Mars 2003 portant réforme des procédures fiscales, l'Administration des impôts a le pouvoir exclusif de vérifier sur pièces ou sur place, l'exactitude de déclaration de tous les impôts et autres droits dus par les redevables conformément aux dispositions légales en vigueur. Ces deux types de contrôle contribuent à la réduction sensible de la fraude fiscale ; mais seulement lorsqu'ils sont dépourvus de toute complaisance et qu'ils aboutissent, le cas échéant, à des sanctions adéquates en cas de fraude.

• *Réduction de la pression fiscale*

On reproche au système fiscal congolais d'être moins incitatif et défavorable à la croissance économique : trop d'impôts et taxes avec des taux généralement élevés. Dans la mesure où certains redevables fraudent les impôts, la pression fiscale s'abat fortement sur les contribuables réguliers et ceux-ci sont à leur tour incités à frauder. Du coup, un cercle vicieux s'installe : *pression fiscale-fraude fiscale-pression fiscale-fraude fiscale*, ... situation qui devient inextricable.

Conscient des méfaits que cela entraîne, G. Bakandeja prévient que « lorsqu'il y a augmentation des prélèvements obligatoires, il y a baisse de recettes fiscales perçues, un taux d'impôts trop élevé décourage les initiatives et la volonté de travailler plus et encourage la fraude et l'évasion fiscale »⁴¹. Ainsi, l'État ayant l'obligation de « ne pas faire tarir la source », de « ne pas tuer la poule aux œufs d'or » qu'est l'initiative privée, se doit de « prélever un impôt bénin sur une importante population d'assujettis plutôt qu'un impôt lourd sur une minorité d'opérateurs ayant pignon sur rue »⁴². Pour y parvenir, la politique consiste à faire consentir la masse de la population à l'impôt en supprimant les multiples taxes inopportunes et illégales, en réduisant les taux excessifs de certains impôts et en améliorant les rapports fisc-contribuables. La finalité ici c'est d'arriver à établir un équilibre entre la maximisation des recettes et la croissance économique. Parce que, comme le disait Jean Baptiste Colbert, célèbre ministre des finances de Louis XIV, « l'art de lever l'impôt consiste à plumer les oies sans les faire trop crier »⁴³.

• *L'éducation à la nouvelle citoyenneté*

Dans ses analyses, Mamadou Diop constate que « le développement de la fraude fiscale témoigne, dans un pays donné, de l'affaiblissement du sens civique des citoyens »⁴⁴ ; constat qui illustre parfaitement la situation de

41 Grégoire BAKANDEJA WA MPUNGU, « L'incidence des politiques publiques sur la redistribution du revenu national en RDC. Entre responsabilité et fatalité », dans *Revue de l'UKA*, N°1, Vol. 1, 2013, pp. 125-126.

42 Mattias BUABUA WA KAYEMBE, *La fiscalisation de l'économie informelle au Zaïre, Kinshasa*, p. 41.

43 <http://www.fr.wikipedia.org/wiki/impots.html>

44 Mamadou DIOP, *Op. cit.*, p. 206.

la RD Congo. Dans la lutte contre la fraude fiscale, l'inculcation des valeurs citoyennes en général et du civisme fiscal en particulier s'impose dans cette hypothèse comme un défi majeur pour l'état, afin d'arriver à façonner un nouveau type de Congolais, un nouveau citoyen enclin du sens civique et patriotique. Cet investissement à long terme donnera nécessairement lieu à l'émergence d'une nouvelle société congolaise, plus citoyenne.⁴⁵

4. Les moyens de répression de la fraude fiscale

Le but de la sanction, comme l'écrivait César Baccaria en 1764, n'est autre que « d'empêcher le coupable » de nuire encore à la société et de détourner ses concitoyens de tenter des crimes semblables »⁴⁶. En effet, la répression de la fraude fiscale apparaît, dans la même logique, comme un moyen non seulement de punir le fraudeur, mais aussi de décourager ses imitateurs. Et sous cet angle, elle opère de surcroît comme moyen de prévention.

Toutefois, comme l'affirme M. Silvani, « d'une manière générale, les contribuables respectent davantage leurs obligations fiscales s'ils sont convaincus qu'en cas de non-respect, ils courent le risque d'être lourdement pénalisés »⁴⁷.

En observant les différentes sanctions prévues par la législation fiscale congolaise, il nous semble que celles-ci sont consistantes pour dissuader les fraudeurs. Cependant, le grand problème demeure celui de leur effectivité⁴⁸. D'où la nécessité de la responsabilisation et de la conscientisation des agents de l'administration fiscale et des juges et l'application des sanctions disciplinaires sévères vis-à-vis des agents déloyaux. À cela s'ajoute la majoration des primes de contentieux qui, à notre avis, constitue un stimulus pour les agents du fisc dans la recherche des pratiques frauduleuses et peut, d'une façon comme d'une autre, les pousser à traiter les cas de fraude dans l'intérêt du trésor public »⁴⁹.

45 Dans ce sens, lire P. MUKENGEBANTU MPELA, et F. KADIOKO KABANDA, « L'éducation repensée et la fondation d'une nouvelle société congolaise », dans la *Revue de l'UKA*, Vol. II, 2014, pp. 3-10.

46 César BECCARIA, *Traité des délits et des peines*, Paris, Librairie de la bibliothèque nationale, 1773, p. 44.

47 M. SILVANI, cité par Mattias BUABUA WA KAYEMBE, *Droit fiscal congolais*, p. 181.

48 Qu'il s'agisse des sanctions fiscales ou des sanctions pénales, leur application effective est sujette à caution à la fois à cause de la corruption, du clientélisme, de la politisation et bien d'autres maux qui affectent l'administration fiscale et l'appareil judiciaire congolais.

49 BIFUMANU NSOMPI, *Op cit.*, pp. 30-31.

Conclusion

Avec la fraude fiscale, le budget de la RD Congo est à la fois insignifiant et principalement financé par les bailleurs de fonds internationaux suite à l'insuffisance des recettes internes. Malgré l'existence d'un potentiel fiscal remarquable, le rendement de la fiscalité interne ne permet pas à l'État de se délier de la dépendance financière extérieure et éventuellement de se doter d'un budget conséquent et correspondant aux problèmes de développement auxquels il doit faire face.

La fraude fiscale demeure la cause déterminante dans la mesure où non seulement elle fausse la réalisation efficiente des prévisions budgétaires mais aussi, elle occasionne la réduction du volume des dépenses publiques. À la fraude fiscale s'ajoutent l'évasion fiscale et les détournements récurrents et quasi institutionnalisés des deniers publics qui sont également des causes non négligeables de la déperdition et du coulage des ressources financières en République démocratique du Congo. L'annihilation de toutes ces pratiques suppose une réforme profonde du système financier de l'État. ■

PRÉVISIONS THÉMATIQUES POUR L'ANNÉE 2020

Nous portons à votre connaissance les prévisions thématiques que **CONGO-AFRIQUE** se propose d'aborder pour l'année 2020. N'hésitez pas à nous envoyer vos articles, tout en sachant que nous restons ouverts à notre créneau habituel : « Économie, Politique, Droit, Vie Sociale, Culture ». A vos plumes !

Janvier	Bilan politique et perspectives d'avenir
Février	Budget national et Vie sociale (Impact du Budget national sur la vie sociale)
Mars	Problématique du « Genre » et Famille
Avril	Diplomatie et Géopolitique en situation post-électorale
Mai	Travail, Emploi, Chômage, Accidents au travail
Juin-Juillet-Août	Les conséquences socio-économiques du Covid-19
Septembre	Éducation, Enseignement
Octobre	Réflexions sur le Tourisme
Novembre	Changement climatique, Environnement
Décembre	Droits humains, Paix, Guerre