



Controverse autour de la dualité de la source législative des impôts provinciaux en RDC.

Moise Muyisa Musubao¹

Résumé

L'article examine la primauté du droit national sur les impôts provinciaux ainsi que l'autonomie fiscale des Provinces. Selon l'article 174 de la Constitution du 18 février 2006, seul le législateur national peut créer des impôts, tandis que l'article 204, 16, permet aux Provinces de légiférer sur certains impôts provinciaux. Cette dualité soulève des questions sur la prééminence de la loi nationale par rapport à l'autonomie provinciale. L'analyse met en lumière les avantages de la primauté nationale, mais aussi ses défis. De l'autre côté, l'autonomie fiscale provinciale permet aux Provinces d'adapter leurs politiques fiscales selon les besoins locaux, mais elle est contrainte par la dépendance à la législation nationale. La prise de position suggère que, bien que les Provinces aient des compétences fiscales, elles doivent respecter les lois nationales pour maintenir une cohérence fiscale tout en préservant leur autonomie.

Mots-clés : Décentralisation fiscale ; Impôts locaux ; Pouvoir législatif.

Abstract

The article explores the interplay between national law and provincial taxation, focusing on the balance between national supremacy and provincial fiscal autonomy. Article 174 of the February 18, 2006, Constitution grants sole tax-imposing authority to the national legislature, while Article 204, Section 16 permits provinces to enact legislation on certain local taxes. This dual framework raises questions about the relative dominance of national law versus provincial autonomy. The discussion outlines the advantages of national supremacy, such as uniform tax policies, as well as its limitations. Conversely, while provincial fiscal autonomy allows regions to customize their tax systems to meet local needs, it remains restricted by national legislative requirements. The analysis concludes that provinces, despite having fiscal powers, must comply with national laws to ensure tax policy consistency and uphold their autonomy.

Key words: tax decentralization, local taxes, law-making power

¹ Professeur Associé en Faculté de Droit de l'Université Catholique du Graben, Nord-Kivu, RDC : moisemuyisamusubao1976@gmail.com

Introduction

Le paiement des impôts et taxes est une obligation constitutionnelle, comme énoncent les l'article 65 et 174 de la Constitution du 18 février 2006, révisée par la Loi n°11/002 qui exigent notamment que tout Congolais remplisse loyalement ses obligations envers l'État en s'acquittant de ses impôts et taxes.

Afin d'améliorer correctement l'efficacité des Provinces et de stimuler le développement local par le biais de projets communautaires, les articles 3 et 171 de la Constitution sous examen établissent l'administration indépendante et l'autonomie financière des Provinces soulignant ainsi la séparation des finances provinciales de celles du pouvoir central.

La Loi sur la libre administration des Provinces dispose, en son article 47, que la mise en place des impôts se fait conformément à la législation fiscale provinciale. L'article 35, alinéa 9 de la même loi renchérit que l'édit fixe les règles concernant les taxes et les droits provinciaux et locaux, notamment l'impôt foncier, l'impôt sur les revenus locatifs et l'impôt sur les véhicules automoteurs. De même, l'article 36, alinéa 3 dispose que l'Assemblée provinciale peut également légiférer sur les matières relatives à l'établissement des impôts.

Selon les dispositions légales susmentionnées, il semble initialement que les Provinces aient la compétence de légiférer sur les impôts qui leur ont été dévolus par le législateur. Certains auteurs affirment bien que la Province dispose d'une compétence exclusive, tandis que d'autres doctrinaires s'y opposent. Dans ce contexte, nous exposons les diverses positions défendues et nous présentons nos arguments.

La question de la source législative de différents impôts provinciaux en République Démocratique du Congo (RDC) soulève des débats complexes, mettant en lumière les défis inhérents à la décentralisation fiscale introduite par le Constituant. Cette réforme a octroyé aux Provinces le pouvoir de légiférer par le biais d'édits sur des impôts spécifiques, tels que l'impôt foncier, l'impôt sur les véhicules automoteurs et l'impôt sur les revenus locatifs. Toutefois, cette autonomie provinciale coexiste avec l'Ordonnance-loi n°69-006 de 1969 qui régle les impôts à l'échelle nationale, suscitant

ainsi des interrogations quant à la portée réelle de cette autonomie et à la nécessité d'harmoniser les législations pour éviter les lacunes juridiques.

Nous ne prétendons pas être les premiers à traiter d'une telle thématique. En effet, de nombreux auteurs se sont intéressés à cette question avant nous. Kengo Wa Dondo (2018) a exploré les défis et enjeux de la décentralisation fiscale en RDC, soulignant les implications politiques et économiques de cette évolution. Kasango Mungongo (2015) a, quant à lui, analysé les défis spécifiques de la gouvernance locale à travers l'étude du cas de Kinshasa, mettant en évidence les complexités administratives et financières auxquelles font face les entités décentralisées. Kambila (2019) s'est concentré sur la répartition des pouvoirs législatifs entre l'État central et les Provinces en matière fiscale, examinant les dynamiques juridiques et politiques entourant cette Division.

De leur côté, Kabeya, (2020) et Mukadi (2018) ont respectivement étudié la législation provinciale et considéré la décentralisation comme un processus en constante évolution en RDC, soulignant les ajustements nécessaires pour concilier les aspirations locales avec les cadres légaux nationaux. Enfin, Kambale Mirembe & De Herdt (2012) ont mis en lumière l'importance cruciale du système fiscal dans la reconstruction de l'État congolais, soulignant le rôle central des réformes fiscales dans la consolidation institutionnelle et le développement économique du pays.

À la différence des recherches antérieures, cet article a pour objectif de contribuer à l'élargissement de la discussion concernant l'ampleur et l'influence des prérogatives provinciales en matière fiscale. Il se concentre spécifiquement sur les impôts provinciaux, notamment l'impôt foncier, l'impôt sur les véhicules automoteurs et l'impôt les revenus locatifs.

L'Ordonnance-loi numéro 69-006 du 10 février 1969 régulaient les impôts applicables sur l'ensemble du territoire de la république. À la suite de la réforme de décentralisation fiscale de 2006, les Provinces ont obtenu l'autorité d'établir ces impôts par le biais d'édits. Néanmoins, la portée de cette autorité est sujette à débat : il y a ceux qui soutiennent que les édits provinciaux concernant les impôts délégués aux Provinces doivent se conformer à l'Ordonnance-loi numéro 69-006 du 10 février 1969, tandis que d'autres soutiennent que les Provinces ont une compétence exclusive de légiférer de manière autonome sur les impôts provinciaux.

De ce fait, deux cadres législatifs distincts, à savoir l'Ordonnance-loi et les édits provinciaux, se superposent dans la gouvernance de la fiscalité, suscitant des interrogations quant à l'étendue de la compétence fiscale des Provinces. La base légale régissant les impôts provinciaux au niveau provincial est ainsi mise en doute.

Par ailleurs, une interrogation complexe émerge au sujet des Provinces qui n'ont pas encore légiféré sur les impôts provinciaux, notamment l'impôt foncier, l'impôt sur les véhicules automoteurs et l'impôt sur les revenus locatifs. Est-il impératif pour ces Provinces d'adopter donc intégralement l'Ordonnance-loi numéro 69-006 du 10 février 1969 sur l'impôt réel pour combler le vide juridique existant ?

Cette recherche présente un intérêt majeur qui se manifeste sur les plans social, pratique et scientifique.

D'un point de vue social, cette étude offre aux citoyens des explications sur les mécanismes régissant la fiscalité locale concernant les impôts provinciaux. Ceci permet une meilleure compréhension de leurs obligations fiscales et de leurs droits en tant que contribuables, ce qui peut renforcer leur confiance envers les institutions et encourager leur participation aux processus législatifs et décisionnels.

Pratiquement, cette étude propose donc une analyse approfondie des fondements juridiques qui régissent les impôts provinciaux, offrant ainsi une aide précieuse aux autorités locales pour comprendre pleinement leurs pouvoirs et responsabilités fiscaux. Cette compréhension peut conduire à une gestion plus efficace des ressources publiques, à une répartition plus équitable de la charge fiscale et à une amélioration des services publics au niveau local, ce qui contribue au bien-être des résidents.

D'un point de vue scientifique, cet article permet d'explorer les relations complexes entre le Gouvernement central et les Entités Territoriales, ainsi que les interactions entre les différentes sources du droit fiscal. Il fournit également un cadre pour évaluer les implications socio-économiques et politiques de la décentralisation fiscale ainsi que pour examiner les défis juridiques et pratiques auxquels les Provinces sont confrontées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs réglementations fiscales.

Le recours à une méthodologie scientifique se révèle indispensable pour mener à bien les recherches scientifiques.

La méthode exégétique, qui consiste à interpréter les textes juridiques pour en dégager une cohérence interne et résoudre les éventuelles contradictions, a été utilisée pour examiner les lois encadrant la décentralisation fiscale en RDC. L'approche nous a permis de mieux comprendre les enjeux spécifiques de la décentralisation et de déceler les éventuelles incohérences ou lacunes de l'Ordonnance-loi n° 69-006 du 10 février 1969 sur l'impôt réel ainsi que d'autres textes juridiques pertinents.

La méthode exégétique a été complétée par la méthode sociologique. En effet, les études sociologiques sur l'impôt mettent en lumière le fait que le système fiscal d'un pays est fortement influencé par ses structures sociales et économiques. Les systèmes fiscaux sont, en effet, le reflet des réalités sociales. L'utilisation de l'approche sociologique nous a permis de déceler un écart entre le discours officiel concernant la fiscalité et la pratique effective de la législation relative aux impôts provinciaux.

En plus des méthodes de recherche mentionnées précédemment, nous avons également utilisé la technique documentaire qui nous a permis d'exploiter des livres, des articles scientifiques, des thèses, des mémoires, des notes de cours et d'autres documents pertinents sur notre sujet de recherche.

En tenant compte des éléments mentionnés précédemment, notre étude s'est articulée autour de deux axes principaux. Premièrement, nous présentons les arguments en faveur de la primauté du droit national dans la régulation de la perception des impôts provinciaux ainsi que ceux avancés par les partisans de la souveraineté fiscale des Provinces concernant les impôts qui leur sont transférés par le législateur. Deuxièmement, nous analysons ensuite les avantages et les défis de cette situation, et présente la position de l'auteur sur la primauté de la loi nationale et l'autonomie provinciale en matière d'impôts transférés.

1. La supériorité nationale et l'autonomie provinciale : contradictions du cadre fiscal congolais pour les impôts transférés

Pour comprendre la controverse autour de la dualité des sources législatives des impôts provinciaux en RDC, il est nécessaire d'examiner d'une part la primauté du droit national sur la législation des impôts

provinciaux, et d'autre part l'autonomie fiscale des Provinces en République Démocratique du Congo.

1.1. La primauté du droit national sur la législation des impôts provinciaux

L'article 174 de la Constitution congolaise dispose que seules les lois peuvent établir des impôts. En parallèle, l'article 204, paragraphe 16, telle que modifiée à ce jour, confère aux Provinces le pouvoir exclusif de légiférer sur les taxes, les droits provinciaux et locaux.

Concernant les impôts transférés aux Provinces, tels que l'impôt foncier, l'impôt sur les véhicules automoteurs et l'impôt sur les revenus locatifs, ils relèvent exclusivement de la compétence des Assemblées provinciales. Cette exclusivité peut être interprétée différemment, soulevant ainsi des questions sur la prééminence de la loi nationale dans la détermination du régime fiscal des impôts provinciaux.

Il est donc pertinent de résumer brièvement les différentes opinions, certaines soutenant la primauté de la loi nationale dans la détermination du régime fiscal des impôts provinciaux, d'autres insistant sur la compétence exclusive et sans partage des Assemblées provinciales.

1.1.1. La légitimité de l'impôt : cadre législatif et rôle des Assemblées provinciales

Il n'est de doute que la légitimité de l'impôt repose sur son origine législative. En effet, les impôts doivent être établis exclusivement par la loi, c'est-à-dire un texte législatif adopté par le Parlement et promulgué par le Président de la République suivant les procédures appropriées. Cependant, un édit provincial est un texte législatif adopté par l'Assemblée provinciale, l'équivalent d'un Parlement provincial. Il possède la force de loi dans les domaines de compétence attribués aux Provinces par la Constitution et les lois nationales.

Ce principe est explicitement dérivé de l'article 122, point 10, de la Constitution, qui affirme que la loi détermine les bases, les taux et les modalités de perception des taxes de toutes natures. L'article 174 renforce cette notion en précisant qu'il ne peut être institué d'impôt que par la loi.

Même les impôts transférés aux Provinces sont également créés par une loi nationale.

En revanche, un édit provincial est considéré comme un acte législatif. Il est adopté par l'Assemblée provinciale qui est l'organe législatif de la Province. Les Assemblées provinciales sont des institutions dotées du pouvoir de légiférer dans les domaines qui relèvent de la compétence provinciale, conformément à la Constitution et aux lois nationales. Ainsi, la nature juridique de l'édit provincial est celle d'une loi provinciale ayant une portée normative sur le territoire de la Province concernée. Les Assemblées provinciales jouent un rôle crucial dans l'élaboration et l'adoption de ces édits régulant ainsi divers aspects de la vie provinciale dans le cadre de leurs compétences légales définies.

1.1.2. Cadre légal et compétence fiscale : entre prééminence de la loi nationale et autonomie provinciale

Les dispositions constitutionnelles confèrent au Parlement en tant que représentant légitime du peuple, l'exclusivité de la création des impôts et taxes. Cela souligne l'importance du consentement fiscal, à savoir l'approbation par les représentants du peuple de l'imposition d'une charge financière sur celui-ci entraînant de ce fait l'adhésion du peuple aux impôts votés par ses élus.

De même, l'Assemblée provinciale est un organe officiel et légitime reconnu par la Constitution. Elle est formée des représentants élus par les habitants de la Province et a le pouvoir de créer des lois dans les domaines qui relèvent de la compétence provinciale selon la Constitution et les lois nationales. Par conséquent, les membres de l'Assemblée provinciale sont des représentants légitimes du peuple de leur Province et exercent leurs fonctions en respectant les règles légales et constitutionnelles en vigueur.

Cela traduit l'idée que les impôts en tant que prélèvements obligatoires, doivent recevoir l'assentiment des citoyens par l'intermédiaire de leurs représentants élus assurant ainsi une forme de démocratie fiscale. Cela renforce l'idée que les impôts ne sont pas arbitraires, mais résultent d'un processus législatif transparent et représentatif.

Si l'article 174 énonce que seules les lois peuvent établir des impôts, son troisième paragraphe ajoute qu'aucune exemption ou réduction fiscale ne peut être accordée que par le biais d'une loi.

C'est ce que soutient Mastaki Namegabe (2018) pour qui, la loi nationale détient une autorité supérieure en matière de compétences fiscales des Provinces. Selon cet auteur, deux arguments étayaient cette suprématie. Tout d'abord, aucun impôt ne peut être instauré sans l'approbation du législateur national. Ainsi, les Provinces ne peuvent pas introduire de nouveaux impôts de manière unilatérale sans respecter les procédures légales établies au niveau national. De plus, la loi nationale établit le cadre dans lequel les Provinces peuvent exercer leurs diverses compétences fiscales. Bien que les Provinces disposent d'une certaine marge de manœuvre, elles ne peuvent pas s'écarter de ce cadre défini par le gouvernement central.

D'où, même si les Provinces ont le pouvoir de légiférer sur les impôts provinciaux, leur compétence est toutefois limitée. Elles peuvent donc valablement établir des règles spécifiques concernant les contribuables assujettis à leurs impôts, mais ces règles ne doivent pas être en conflit avec la loi nationale. Par ailleurs, le champ d'application des impôts provinciaux doit demeurer conforme à celui défini par le gouvernement central garantissant ainsi une cohérence nationale et évitant toute confusion.

Dans le même ordre d'idées, le recouvrement des impôts doit suivre les procédures définies par la loi nationale. Les Provinces ne peuvent pas instaurer leurs propres méthodes de recouvrement en dehors de ce cadre réglementaire.

Mieux, l'édit provincial est autorisé à régler les questions fiscales, mais dans les limites définies par la Constitution. Cela signifie qu'au niveau matériel, il ne peut établir que des règles concernant les impôts provinciaux et locaux sans empiéter sur la définition légale de la matière imposable (c'est-à-dire le champ d'application personnel, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement), et ce, uniquement dans les limites territoriales de la Province concernée (Mastaki Namegabe, 2018).

Germain (2016) est du même avis. Selon lui, « les revenus provenant des impôts et taxes transférés aux Provinces ne constituent pas réellement des ressources propres, mais plutôt des dotations déguisées tant que les Provinces n'ont pas de contrôle sur leur taux et leur assiette ».

En principe, les lois nationales, y compris les Ordonnances-lois, ont préséance sur les lois provinciales en cas de conflit. Ainsi, si l'Ordonnance-loi nationale établit des taux ou des règles fiscales spécifiques, celles-ci prévalent légalement sur les édits provinciaux qui tentent de les modifier. Les différences entre l'édit provincial et l'Ordonnance-loi nationale pourraient être contestées devant les tribunaux par les parties concernées argumentant que l'édit provincial demeure incompatible avec la législation nationale. Pratiquement, un édit provincial jugé non conforme à la loi nationale pourrait entraîner des litiges, des complications administratives ou des conflits de compétence entre les autorités provinciales et nationales.

À titre purement illustratif, en Province du Nord-Kivu, l'Arrêté provincial n°01/163/CAB/G-P-NK/2023 du 09 juin 2023 fixe des taux d'impôt sur les véhicules différents de ceux établis par l'Ordonnance-loi n°69 -006 du 10 février 1969 sur l'Impôt réel. Conformément à l'article 40 de l'Ordonnance-loi n°69 -006 du 10 février 1969, un impôt de 5 Ff est prélevé sur les motocycles, 9 Ff sur les véhicules de moins de 2500 Kg, et 14 Ff sur les véhicules de tourisme. En revanche, l'Arrêté provincial précité impose les motocycles à 6 Ff, les véhicules utilitaires de moins de 2500 Kg à 10 Ff, et les véhicules de tourisme de 1 à 10 CV à 16 Ff pour les personnes physiques.

Cette différence montre que les taux fixés par l'Arrêté provincial sont supérieurs à ceux recommandés par l'Ordonnance-loi. En conséquence, les contribuables pourraient saisir la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 162 de la Constitution du 18 février 2006 qui autorise toute personne à contester devant cette Cour la constitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire. Cette démarche pourrait aboutir à l'annulation tant de l'impôt considéré comme illégal que de l'acte réglementaire l'ayant institué.

En d'autres termes, bien que les Provinces perçoivent des revenus fiscaux, l'absence de contrôle sur des éléments clés tels que le taux d'imposition et l'assiette fiscale signifie que ces revenus ressemblent davantage à des subventions accordées par le gouvernement central qu'à des ressources générées indépendamment par les Provinces elles-mêmes.

Cette situation limite donc l'autonomie financière des Provinces et soulève des interrogations quant à leur capacité à gérer efficacement leurs finances sans une véritable autonomie fiscale (Citera, 2019).

Mboko Nj'andima (2007) fait valoir que, malgré les ressources fiscales dont disposent les Provinces, celles-ci ne possèdent pas de pouvoir fiscal autonome par édit. Selon eux, cette absence de pouvoir fiscal découle de l'article 122, point 10 de la Constitution, qui dispose que les bases imposables, les taux et les procédures de perception des impôts revenant à l'État ainsi que ceux collectés au profit des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées sont définis par la loi. Ils soulignent que seuls les députés nationaux et les sénateurs, en tant que représentants de l'ensemble du peuple congolais et des Provinces, ont le pouvoir de lever des impôts.

Ce pouvoir découle du principe du consentement à l'impôt, tel qu'énoncé à l'article 21 la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, et est ancré dans la Constitution congolaise aux articles 174 et 122, point 10. Ainsi, il est conclu que les Provinces ne disposent pas de pouvoir fiscal par voie d'édit (Mboko Nj'andima, 2007)

L'argument avancé par Mboko Nj'andima (2007) offre une perspective intéressante sur la répartition des pouvoirs fiscaux. Ils mettent en lumière le fait que, selon la Constitution, seuls les députés nationaux et les sénateurs ont le droit de lever des impôts en tant que représentants de l'ensemble du peuple et des Provinces. Ce droit est enraciné dans le principe de consentement à l'impôt, tel qu'énoncé dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.

Les articles 174 et 122, point 10 de la Constitution confirment cette interprétation en précisant que le pouvoir fiscal relève de la compétence nationale. Ainsi, l'affirmation selon laquelle « les Provinces ne disposent pas de pouvoir fiscal par voie d'édit » est conforme à la structure constitutionnelle qui réserve ce pouvoir aux représentants élus au niveau national. Cela reflète une conception centralisée du pouvoir fiscal visant à garantir une répartition équitable des charges fiscales et à éviter une autonomie fiscale susceptible d'entraîner des disparités entre les Provinces.

En résumé, la législation nationale occupe une position centrale dans la régulation des compétences fiscales, tandis que les Provinces bénéficient d'une autonomie relative sous réserve de diverses directives établies par le gouvernement central. D'un autre angle, certains théoriciens avancent que

les Provinces ont le droit exclusif de légiférer sur les impôts qui leur ont été délégués par le législateur national.

1.1.3. La compétence exclusive des Provinces en matière d'impôts transférés

La question de l'autonomie de gestion fiscale des Provinces dans le cadre du droit congolais est un sujet complexe qui se concentre sur la décentralisation et la répartition des compétences entre le Gouvernement central et les Provinces. Conformément à la Constitution de la RDC, notamment aux articles 203, 204 et 205, les Provinces bénéficient d'une certaine autonomie leur permettant de gérer leurs propres affaires fiscales dans les limites de leur juridiction.

Des doctinaires tels que Clément Mufundji Tshinat-Karl, Marc Bourgois et Maxime Uhada soutiennent que le législateur provincial dispose d'une autorité fiscale significative, comme le prévoit la Constitution. Cela implique que l'Assemblée provinciale a le pouvoir de légiférer sur les questions fiscales relevant exclusivement de la compétence provinciale. Cette interprétation est étayée par les recherches de Muhindo Malonga (2010) qui affirme que cette exclusivité de compétence donne aux Provinces un contrôle total sur les questions fiscales sans interférence du gouvernement central ou d'autres autorités. Cornu (2024) caractérise cette exclusivité comme une absence de partage ou de conjonction.

La compétence exclusive des Provinces à légiférer sur les impôts qui leur ont été transférés par le législateur national, telle que soulignée par le doctinaire comme Muhindo Malonga (2010) trouve un écho dans le concept d'autonomie financière des collectivités territoriales, tel que défini par Ngono Tsimi (2010). Muhindo Malonga (2010) affirme que cette exclusivité de compétence accorde aux Provinces un contrôle total sur les questions fiscales sans ingérence du gouvernement central ou d'autres autorités.

Selon Ngono Tsimi (2010), l'autonomie financière des collectivités territoriales se caractérise par deux aspects majeurs. D'une part, elle se manifeste par la capacité légale de ces entités à exercer une autorité décisionnelle complète concernant leurs revenus et leurs dépenses. D'autre

part, elle se définit par la liberté concrète et effective de ces collectivités à gérer leurs finances de manière indépendante sans être tributaires de l'État (Ngono Tsimi, 2010).

L'autonomie financière des collectivités territoriales, selon Ngono Tsimi (2010), est fondamentale pour comprendre le débat autour de la capacité exclusive des Provinces à légiférer sur les impôts provinciaux qui leur ont été transférés par le législateur. En d'autres termes, cela signifie que les Provinces ont le pouvoir, sur le plan juridique, de prendre des décisions autonomes en matière fiscale.

En outre, Ngono Tsimi (2010) insiste sur la liberté concrète et effective des Provinces à gérer leurs finances de manière indépendante sans être subordonnées à l'État central. Cette autonomie financière est cruciale pour garantir que les Provinces puissent réellement exercer leur compétence exclusive en matière de législation fiscale provinciale, tel que prévu par la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour. En effet, elle leur permet d'adapter leurs politiques fiscales aux besoins et aux réalités locales contribuant ainsi à renforcer leur autonomie et leur développement économique.

La compétence exclusive des Provinces à légiférer sur les impôts provinciaux qui leur ont été transférés par le législateur national constitue un aspect fondamental de l'autonomie financière des collectivités territoriales, tel que souligné par Muhindo Malonga (2010) et Ngono Tsimi (2010). Cette exclusivité de compétence accorde aux Provinces un contrôle total sur les questions fiscales conformément à la Constitution de la RDC.

Cette autonomie se caractérise par deux aspects clés : d'une part, la capacité légale des Provinces à prendre des décisions autonomes en matière fiscale, et d'autre part, leur liberté concrète et effective de gérer leurs finances sans ingérence de l'État central. Il est ainsi évident que cette autonomie financière est essentielle pour permettre aux Provinces d'exercer pleinement leur compétence exclusive en matière de législation fiscale provinciale contribuant à renforcer leur autonomie et leur développement économique.

Après avoir examiné la légitimité de l'impôt, le cadre législatif, le rôle des Assemblées provinciales et les compétences fiscales en lien avec la loi

nationale et l'autonomie provinciale, il est pertinent d'analyser l'autonomie fiscale des Provinces en RDC.

1.2. Autonomie fiscale des Provinces en République Démocratique du Congo : réalité ou illusion ?

Mboko Nj'andima (2007) soutient que, malgré les ressources fiscales dont disposent les Provinces, celles-ci ne disposent pas de pouvoir fiscal autonome par édit. Selon eux, ce manque de pouvoir fiscal découle de l'article 122, point 10 de la Constitution qui stipule que les bases imposables, les taux et les procédures de perception des impôts sont définis par la loi et relèvent de l'État ainsi que de la collecte au profit des Provinces et des entités territoriales décentralisées. Ils précisent que seuls les députés nationaux et les sénateurs en tant que représentants du peuple congolais ont le pouvoir de lever des impôts.

Ce pouvoir découle du principe du consentement à l'impôt inscrit dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1789 et confirmé par les articles 174 et 122, alinéa 10 de la Constitution congolaise. Ainsi, les Provinces n'ont pas de pouvoir fiscal par édit, conformément à la Constitution qui centralise ce pouvoir au niveau national. Cette approche vise à garantir une répartition équitable des charges fiscales et à éviter les disparités entre les Provinces.

Pour comprendre l'autonomie fiscale des Provinces en matière d'impôts transférés en RDC, il est donc utile d'examiner plusieurs aspects dont l'autonomie fiscale des Provinces en droit congolais, entre réalité constitutionnelle et interprétations divergentes et les défis liés au pouvoir décisionnel absolu des Provinces et aux interférences centrales.

1.2.1. L'autonomie fiscale des Provinces en droit congolais : entre réalité constitutionnelle et interprétations divergentes

La question de l'autonomie de gestion fiscale des Provinces dans le cadre du droit congolais est un sujet complexe qui se concentre sur la décentralisation et la répartition des compétences entre le Gouvernement central et les Provinces. Conformément à la Constitution, notamment aux articles 203, 204 et 205, en effet, les Provinces bénéficient d'une certaine

autonomie leur permettant de gérer leurs propres affaires fiscales dans les limites de leur juridiction.

Des auteurs comme Clément Mufundji Tshinat-Karl, Marc Bourgois et Maxime Uhada soutiennent que le législateur provincial dispose d'une autorité fiscale significative. Cela implique que l'Assemblée provinciale a le pouvoir de légiférer sur les questions fiscales relevant exclusivement de la compétence provinciale. Cette interprétation est étayée par les recherches de Muhindo Malonga (2010) qui affirme que cette exclusivité de compétence donne aux Provinces un contrôle total sur les questions fiscales, sans interférence du gouvernement central ou d'autres autorités. Cornu (2024) caractérise cette exclusivité comme une absence de partage ou de conjonction.

Quelle est la portée et l'étendue de l'autonomie fiscale des Provinces en droit congolais entre le pouvoir décisionnel absolu et les défis posés par l'interférence du pouvoir central ?

1.2.2. Autonomie fiscale des Provinces en droit congolais : entre pouvoir décisionnel absolu et défis de l'interférence du pouvoir central

La compétence exclusive des Provinces à légiférer sur les impôts qui leur ont été transférés par le législateur national, trouve un écho dans le concept d'autonomie financière des collectivités territoriales, tel que défini par Ngono Tsimi (2010). Muhindo Malonga (2010) affirme que l'exclusivité de compétence dont elles jouissent accorde aux Provinces un contrôle total sur les questions fiscales sans ingérence du gouvernement central ou d'autres autorités. Il s'agit d'une absence de partage ou de conjonction soulignant ainsi le caractère absolu de la compétence provinciale en la matière (Ngono Tsimi, 2010).

Selon Ngono Tsimi (2010), l'autonomie financière des collectivités territoriales se caractérise par deux aspects majeurs. D'une part, elle se manifeste par la capacité légale de ces entités à exercer une autorité décisionnelle complète concernant leurs revenus et leurs dépenses. D'autre part, elle se définit par la liberté concrète et effective de ces collectivités à gérer leurs finances de manière indépendante sans être tributaires de l'État.

L'autonomie financière des collectivités territoriales est fondamentale pour comprendre le débat autour de la capacité exclusive des Provinces à légiférer sur les impôts provinciaux qui leur ont été transférés par le législateur. Elle se caractérise par deux aspects clés, la capacité légale des Provinces à exercer une autorité décisionnelle complète concernant leurs revenus et leurs dépenses, d'une part, et d'autre part, la liberté concrète et effective des Provinces à gérer leurs finances de manière indépendante sans être subordonnées à l'État central.

Le premier aspect signifie que les Provinces ont le pouvoir sur le plan juridique, de prendre des décisions autonomes en matière fiscale. Quant au second, il postule que l'autonomie financière est cruciale pour garantir que les Provinces puissent réellement exercer leur compétence exclusive en matière de législation fiscale provinciale, tel que prévu par la Constitution. Autrement dit, l'autonomie dont elles jouissent leur permet d'adapter leurs politiques fiscales aux besoins et aux réalités locales contribuant ainsi à renforcer leur autonomie et leur développement économique.

La compétence exclusive des Provinces à légiférer sur les impôts provinciaux qui leur ont été transférés par le législateur national constitue un aspect fondamental de l'autonomie financière de différentes collectivités territoriales. Cette exclusivité de compétence accorde aux Provinces un contrôle total sur les questions fiscales.

Bref, le principe d'autonomie financière confirme non seulement la capacité légale des Provinces à prendre des décisions autonomes en matière fiscale, mais également leur liberté concrète et effective de gérer leurs finances sans ingérence de l'État central. Il est ainsi évident que l'autonomie financière est essentielle pour permettre aux Provinces d'exercer pleinement leur compétence exclusive en matière de législation fiscale provinciale, contribuant à renforcer leur autonomie et leur développement économique.

2. Primauté de la loi nationale et autonomie provinciale pour les impôts transférés : avantages, limitations et prise de position

Cette étude explore la primauté de la loi nationale et l'autonomie provinciale en matière d'impôts transférés en mettant en lumière les avantages et défis associés à chaque approche. Il examine les bénéfices et

les limitations de la primauté du droit national ainsi que les atouts et les contraintes de l'autonomie fiscale provinciale avant de proposer une prise de position sur la dualité de diverses sources législatives pour les impôts provinciaux.

2.1. Avantages et limitations de la primauté du droit national et de l'autonomie fiscale provinciale

Nous commençons par étudier les avantages et les limites de la primauté de la loi nationale en matière fiscale, puis nous analysons les atouts et les contraintes de l'autonomie fiscale provinciale concernant les impôts transférés.

2.1.1. Les avantages et limitations de la primauté de la loi nationale en matière fiscale

La primauté de la loi nationale en matière fiscale présente plusieurs avantages importants. D'abord, elle assure une uniformité et une cohérence dans l'application des impôts à travers le pays, ce qui évite les disparités fiscales entre les Provinces et garantit une équité pour les contribuables et les entreprises opérant à l'échelle nationale. Ensuite, elle établit un cadre fiscal clair qui offre stabilité et sécurité juridique réduisant les risques de litiges découlant de règles fiscales divergentes entre les Provinces. De plus, cette primauté permet au gouvernement central de superviser efficacement la politique fiscale nationale, y compris la gestion des revenus fiscaux et des finances publiques assurant ainsi une coordination optimale des ressources fiscales à l'échelle nationale.

Cependant, cette centralisation peut limiter la flexibilité des Provinces à ajuster leurs politiques fiscales selon les divers besoins locaux spécifiques entraînant parfois des frustrations et une perception de centralisation excessive. La coexistence de lois nationales et provinciales crée également une complexité administrative avec des règles et des procédures différentes entre les niveaux de Gouvernement augmentant les coûts administratifs pour les contribuables et les administrations provinciales. Enfin, les conflits potentiels entre la législation nationale et les édits provinciaux peuvent générer des incertitudes juridiques et conflits constitutionnels nécessitant souvent une résolution par les tribunaux et retardant la mise en œuvre des

politiques fiscales, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour toutes les parties concernées.

En résumé, la législation nationale occupe une position centrale dans la régulation des compétences fiscales, tandis que les Provinces bénéficient d'une autonomie relative sous réserve de diverses directives établies par le gouvernement central. D'un autre angle, certains théoriciens avancent que les Provinces ont le droit exclusif de légiférer sur les impôts qui leur ont été délégués par le législateur national.

2.1.2. Atouts et limites de l'autonomie fiscale des Provinces en matière d'impôts transférés

Les Provinces en RDC bénéficient d'une capacité décisionnelle autonome en matière fiscale leur permettant de prendre des décisions indépendantes concernant la gestion des revenus et des dépenses selon leurs besoins spécifiques. Elles jouissent également d'une réelle liberté de gestion financière sans être sous tutelle de l'État central, ce qui renforce leur capacité à adapter leurs politiques fiscales aux réalités locales favorisant ainsi leur développement économique.

Cependant, cette autonomie demeure limitée par leur dépendance aux directives du gouvernement central, ce qui restreint leur capacité à exercer pleinement leur souveraineté fiscale. De plus, les différentes contraintes constitutionnelles et celles légales encadrent strictement leur compétence exclusive, les obligeant parfois à ajuster bien leurs politiques fiscales en conformité avec la législation nationale, ce qui peut entraver leur autonomie locale.

Les partisans de la primauté de la loi nationale et ceux en faveur de l'autonomie provinciale pour les impôts transférés présentent chacun des arguments pour soutenir leur point de vue. Au-delà de ces arguments, il est essentiel de prendre une position juridique claire afin de contribuer de manière significative au débat.

2.2. Prise de position sur la dualité des sources législatives en matière d'impôts provinciaux

En droit fiscal congolais, deux courants s'affrontent. L'un prône la primauté de la loi nationale dans la législation des impôts provinciaux, tandis que l'autre soutient la compétence exclusive des Provinces pour légiférer sur les impôts qui leur ont été transférés par le législateur.

S'agissant du premier courant qui soutient la primauté de la loi nationale dans la législation des impôts provinciaux, il est soutenu par plusieurs bases solides. Tout d'abord, elle découle de l'origine législative de l'impôt conforme à l'article 122, point 10 de la Constitution qui réserve cette prérogative au Parlement national. Cette approche garantit que les impôts sont établis avec le consentement du peuple assurant ainsi une démocratie fiscale. De plus, cette centralisation assure une cohérence et une équité dans la répartition des charges fiscales entre les Provinces.

Les arguments avancés par des doctrinaires tels que Mastaki Namegabe (2018) et Germain (2016) soulignent que les Provinces ont une compétence limitée en matière fiscale, leur autonomie étant encadrée par la loi nationale. L'analyse de Mboko Nj'andima (2007) confirme plus cette perspective en soulignant que seul le Parlement national a le pouvoir de lever des impôts selon les principes constitutionnels.

À l'opposé du premier courant, Muhindo Malonga (2010) et Ngono Tsimi (2010) mettent en évidence l'importance de cette compétence pour garantir aux Provinces un contrôle total sur leurs affaires fiscales en conformité avec la Constitution de la RDC.

Cette compétence exclusive confère aux Provinces la capacité légale de prendre des décisions autonomes en matière fiscale tout en assurant une gestion financière indépendante sans interférence de l'État central. Cette autonomie est essentielle pour adapter les politiques fiscales provinciales aux besoins locaux.

Après une analyse approfondie de deux perspectives mentionnées, il apparaît que même si la Loi du 18 février 2006 a transféré certaines prérogatives fiscales aux Provinces conformément aux divers principes du fédéralisme fiscal permettant ainsi à ces dernières de percevoir leurs propres impôts, cela ne sous-entend pas pour autant une suprématie de la législation

provinciale sur la législation nationale. Une telle suprématie contreviendrait au principe de hiérarchie des normes qui place la Constitution au sommet, suivie par les lois nationales et enfin par les réglementations provinciales.

Les édits provinciaux sont des actes réglementaires émis par les autorités provinciales (Gouverneur et/ou Gouvernement provincial) dans le cadre de leur pouvoir de réglementation. Ils concernent des matières de compétence provinciale telles que les questions de police, d'organisation administrative locale et les règlements relatifs à la gestion des affaires provinciales. En vertu de l'article 204 de la Constitution de la RDC, ces actes doivent respecter les lois nationales et les décrets pris par le Gouvernement central. En revanche, les actes législatifs sont ceux qui émanent du pouvoir législatif national tel que les lois votées par l'Assemblée nationale et le Sénat. Les édits provinciaux ne peuvent donc pas être qualifiés d'actes législatifs, car ils ne créent pas de normes juridiques générales applicables au niveau national, mais régulent plutôt les affaires au niveau provincial.

Les édits provinciaux en tant qu'actes réglementaires doivent être conformes aux lois nationales et aux décrets du Gouvernement central sans pouvoir établir de normes contraires à la législation nationale. Les Assemblées provinciales en tant qu'organe du pouvoir législatif provincial ont le rôle de légiférer au niveau local et de superviser le Gouvernement provincial. Cependant, elles ne disposent pas du pouvoir Exécutif direct pour mettre en œuvre les politiques. Cette responsabilité étant déléguée au Gouvernement provincial. Les Assemblées provinciales peuvent voter des lois locales et adopter des règlements pour leur territoire à condition que ces règlements respectent les lois nationales.

Dans cette lignée, Buabua Wa Kayembe (2006) affirme que bien que les provinces jouissent de compétences exclusives dans certains domaines, elles doivent néanmoins opérer dans les limites de la Constitution et des lois nationales qui circonscrivent et régulent ces compétences. Ainsi, les Provinces ne peuvent prétendre à une suprématie totale en matière fiscale étant donné qu'elles sont assujetties aux lois et principes établis au niveau national (Buabua Wa Kayembe, 2006).

Nous considérons que l'exclusivité des compétences accordées aux Provinces leur confère la capacité juridique de prendre des décisions fiscales autonomes tout en assurant une gestion financière indépendante

sans l'intervention de l'État central. Cette autonomie est essentielle pour adapter les politiques fiscales provinciales aux réalités locales favorisant de ce fait le développement économique et social des Provinces.

Toutefois, il est essentiel de reconnaître que cette compétence n'est pas illimitée et doit s'exercer dans le respect des cadres constitutionnels et législatifs nationaux. Les Provinces doivent donc trouver un juste milieu entre leur autonomie et l'impératif de préserver une cohérence fiscale au niveau national.

En effet, les édits provinciaux doivent être conformes aux lois fiscales nationales. La RDC a un système juridique où les lois nationales adoptées par le Parlement national fixent les règles générales et les limites dans lesquelles les Provinces peuvent exercer leur autonomie. En revanche, les édits provinciaux visent à adapter la politique fiscale aux besoins locaux, à gérer les ressources financières de la Province de manière efficace et à tenir compte des réalités économiques locales.

Nous partageons l'avis de Hertzog (2004) qui estime que le pouvoir des Provinces à établir des règles fiscales est secondaire. Selon lui, la création de réglementations et de normes n'est pas aussi importante pour l'autonomie provinciale que l'accès aux ressources financières et humaines.

En somme, l'autonomie financière des Provinces garantie par leur compétence exclusive en matière de fiscalité provinciale est un pilier de leur indépendance. Elle leur confère la pleine expression de leur souveraineté fiscale et contribue au développement économique et social du pays tout en respectant les lois et les principes constitutionnels. Bien que les Provinces jouissent d'une autonomie financière, celle-ci est encadrée par les limites imposées par la constitution et la législation nationale. Il est donc primordial de trouver un équilibre entre l'autonomie des Provinces et l'impératif de cohérence fiscale à l'échelle nationale.

Conclusion

En RDC, le cadre fiscal des impôts provinciaux est marqué par un conflit entre la législation nationale et l'autonomie provinciale. La Constitution attribue au Parlement le pouvoir exclusif de créer des impôts, tandis que les édits provinciaux doivent respecter cette législation nationale. Ainsi, bien

que les Assemblées provinciales puissent légiférer localement, elles ne peuvent pas établir d'impôts en contradiction avec les lois nationales, ce qui limite leur autonomie fiscale.

L'article examine les avantages et les défis de chaque approche. La primauté de la loi nationale assure uniformité et stabilité, tandis que l'autonomie fiscale permet une gestion locale adaptée. Cependant, les édits provinciaux doivent respecter les normes nationales. Il est crucial que l'autonomie provinciale s'exerce en accord avec les exigences de cohérence fiscale au niveau national.

Bibliographie

- Arrêté provincial n°01/163/CAB/G-P-NK/2023 du 09 juin 2023 fixant les règles de perception des impôts, droits, taxes et redevances de la province du Nord-Kivu et de ses entités territoriales décentralisées.
- BUABUA WA KAYEMBE, M. (2006). Droit fiscal congolais : La législation fiscale et douanière en vigueur en RDC (Editions universitaires africaines).
- CITERA, C. (2019). De la portée du pouvoir fiscal des provinces en RDC : étude à la lumière de la province du Sud- Kivu [Mémoire de Licence, Université Officielle de Bukavu]. https://www.memoireonline.com/03/23/13921/m_De-la-porte-du-pouvoir-fiscal
- Constitution de la RDC du 18 février 2006 J.O. 47e année, Kinshasa, numéro spécial du 18 février 2006 (2006).
- CORNU, G. (2024). Vocabulaire juridique (Presses Universitaires de France). <https://www.lgdj.fr/vocabulaire-juridique-9782130857297.html>
- GERMAIN, J. (2016). L'autonomie fiscale des collectivités locales en Allemagne. G&FP - Gestion & finances publiques : la revue, 2016(2), 24. <https://hal.univ-lorraine.fr/hal-01643664>
- HERTZOG, R. (2004). La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : Précisions et complications Edition droit administratif. Edition droit administratif, 36.

- KABEYA, M.-A. (2020). Analyse critique de la législation fiscale provinciale en République démocratique du Congo. *Revue Congolaise de Droit Fiscal*. (Pp. 56-73). *Revue Congolaise de Droit Fiscal*, 56-73.
- KAMBALE MIREMBE, O., & De Herdt, T. (2012). Congo : Fragilité de l'Etat et fiscalité. 252-277.
- KAMBILA, J. P. (2019). La répartition du pouvoir législatif entre l'État et les provinces en matière fiscale : Étude comparative. *Bulletin de Droit Fiscal*, 167-184.
- KASANGO MUNGONGO, E. (2015). La gouvernance des ETD en général avec un focus sur les défis, enjeux de la gestion des finances publiques communales à Kinshasa (Harmattan).
- KENGO WA DONDO, L. (2018). La décentralisation fiscale en République démocratique du Congo : Enjeux et défis. *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, 345-362.
- MASTAKI NAMEGABE, J. (2018). Notes de cours de droit fiscal. UCG, Faculté de Droit.
- MBOKO NJ'ANDIMA, J.-M. F. (2007). Code général des impôts Jean-Marie F. MBOKO DJ'ANDIMA (Presses Universitaires du Congo).
- MUHINDO MALONGA. (2010). Droit constitutionnel et Institution politiques, théorie générale et droit constitutionnel congolais (PUG, CRIG). (PUG).
- MUKADI, A. (2018). La décentralisation fiscale en République démocratique du Congo : Un processus en marche. *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire*, (pp 335-352). *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire*, 335-352.
- NGONO TSIMI, L. (2010). L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : L'exemple du Cameroun [Thèse de doctorat, Paris Est]. <https://theses.fr/2010PEST2015>
- Ordonnance-loi n° 69-006 du 10 février 1969 relative à l'impôt réel.