

TAXE CONVENTIONNELLE ENTRE LA FEC (PETROLIERS) ET LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL DE L'ITURI



INTRODUCTION

Dans un contexte sécuritaire et économique complexe, le gouvernement provincial de l'Ituri, a signé en date du 01 Août 2019, une Convention de partenariat et de financement des travaux d'intérêt public entre le Gouvernement provincial de l'Ituri et les opérateurs économiques de produits pétroliers à travers la Fédération des Entreprises du Congo (FEC) pour réguler par consensus les questions relatives au prélèvement de la fiscalité du secteur pétrolier, péage routes, procédure de la passation de marché des études afin que les parties prenantes appuient de manière rigoureuse le financement conjoint de la réhabilitation et modernisation des voiries urbaines et des agglomérations, Chef-lieu des territoires, ainsi que d'autres infrastructures routières dans la Province de l'Ituri au moyen des taxes dites « conventionnelles », établie dans un cadre de coopération multipartite.

Cependant, au regard du droit et de finances publiques congolais, cette initiative soulève plusieurs questions sur sa légalité, la compétence des parties, la conformité avec les procédures de passation des marchés publics, ainsi que sur le régime applicable aux recettes fiscales provinciales.

Le Cadre de Concertation sur les Ressources Naturelles, CdC/RN, une des organisations non gouvernementales impliqué dans le suivi budgétaire, contrôle citoyen et lutte contre les antivaleurs. La promotion de la bonne gouvernance en matière des ressources naturelles y compris les Finances publiques est l'une de nos missions. C'est ainsi qu'il a mené cette analyse dans le cadre du contrôle citoyen afin d'en appuyer l'autorité provinciale et les autres parties prenantes dans l'exécution cette convention multi dimensionnelle sur de bonne base. En favorisant, le respect des textes légaux, le développement durable et la cohésion sociale dans le contexte de province de l'Ituri

FONDEMENT LEGAL DE REGIME FISCAL EN RDC ET ANALYSE Cadre légal applicable

L'instauration des taxes, impôts y compris la procédure de passation de marché public en République Démocratique du Congo est encadrée par des textes légaux en la matière. Nous avons entre autre:

a. **La Constitution congolaise du 18 février 2006, telle que modifiée en ces jours, dispose en son article 174. al.1:** « qu'il ne peut être établi d'impôts que par la loi ». Faisant application combinée des articles 171 et 174 de la Constitution congolaise du 18 février 2006, qui consacrent non seulement que toute recette publique provinciale soit prévue par un texte légal, inscrite au budget provincial et doit être autorisée par l'Assemblée provinciale, mais aussi, font une nette différence entre les finances publiques du pouvoir central et celles des provinces.;

b. **La loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.**

En instituant une telle autonomie, la loi congolaise des finances publiques de 2011 en son article 3, requiert que toute mobilisation de ressources provinciales, y compris par voie conventionnelle, doit dès lors respecter ce cadre organique et les règles de légalité budgétaire.

De ce qui précède, l'instauration des taxes conventionnelles ne serait régulière que si elle repose sur une compétence fiscale reconnue à la province, matérialisé par un édit fiscal adoptée par l'organe délibérant, intégré dans la loi budgétaire provinciale et exécuté conformément aux règles de la chaîne des recettes publiques. A défaut, une telle pratique pourrait être analysée comme une parafiscalité irrégulière, voire une violation du principe de légalité budgétaire et de l'unicité de caisse.

Ainsi, la bonne procédure consisterait donc à encadrer juridiquement ces contributions comme des taxes provinciales légalement instituées ou, par contre, comme des partenariats publics-privés formalisés dans le respect des textes régissant les finances publiques et la commande publique.

c. **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.

En son article 1^{er}, précise que : « La présente Ordonnance Loi fixe la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition.

L'alinéa 2 de ce texte fiscal, renchérit en soutenant que : «les règles de perception des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée visée à l'alinéa ci-dessus sont fixées par voie d'édit ou de décision des organes délibérants, conformément à la législation nationale ».

Curieusement, en faisant lecture de cette convention et son protocole additionnel, nulle part a été évoqué un édit provincial ou un arrêté du ministre provincial des Finances pour réguler l'accord mais celui-ci a été identifié comme un acteur d'exécution sur consensus



Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics :

Article 1^{er} al.1 et 2 : La présente loi fixe les règles régissant la passation, l'exécution, le contrôle ainsi que le contentieux des marchés de Travaux, de fournitures, de services et de prestations intellectuelles passés par l'Etat, les provinces, les entités territoriales décentralisées.

Des édits provinciaux organisent les dispositions spécifiques relatives aux marchés et délégations des services publics passés par les provinces et les entités territoriales décentralisées.

En faisant une analyse combinée sur les deux articles du texte évoqué, peut-on conclure qu'aucun appel d'offre n'aurait été lancé pour les entreprises d'exécution, des travaux de réhabilitation et modernisation des voiries urbaines et autres aussi, les élus provinciaux et la société civile n'y ont été associés. Tout a été choisi sur consentement des parties prenantes en violation de ce régime légal

Ordonnance-loi n°18/001 du 13 mars 2018 relative aux finances publiques :

Article 1^{er} al.2 : Les règles de perception des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée visées à l'alinéa ci-dessus sont fixées par voie d'édit ou de décision des organes délibérants, conformément à la législation nationale.

Dans le cas d'espèce, la taxe conventionnelle trouve son origine dans la dite loi.

Problèmes identifiés

Procédure de passation de marché public :

Comme le contrat a impliqué la gestion ou l'attribution d'activités économiques (transport, stockage ou distribution), il aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres ou d'une procédure transparente et non sur consensus tel qu'il est le cas. La passation du marché de construction des infrastructures issue de taxe conventionnelle aux entreprises ne suit pas les principes d'appel d'offre (ouvert ou restreint) telle que exigée par la loi de 2010 sur la procédure de passation de marché public en RDC.

Acte légal instituant les taxes conventionnelles dans le budget de la province :

La province ne peut instaurer des recettes fiscales sans fondement légal national ou provincial formel (édit, arrêté) tel que prévu à l'article 1 al.2 de l'Ordonnance Loi N ° 18/004 du 13 Mars 2018. Etant omis comme crédit budgétaire de la province, confondue dans la rubrique budgétaire de la province finance avec les autres taxes conventionnelles, ainsi la traçabilité de la gestion de revenus issus de cette taxe sera très difficile.

Inclusivité de toutes les parties :

La mise à l'écart des élus provinciaux, les consommateurs des produits pétroliers et/ou la société civile, certains services d'assiettes pourtant parties prenantes majeures dans la chaîne ne traduit pas la gouvernance participative dans le secteur pétrolier et renforce le flou.



Transparence et redevabilité :

L'accès aux informations et aux documents sur la convention et sa mise en œuvre semble trop difficile aux publics. Et l'absence d'un cadre formel impliquant les autres parties dans la convention et les autres décisions liées à la mise en œuvre serait un atout aux principes de la gouvernance participative. Une évaluation du niveau de la mise en œuvre de la convention serait capitale pour bien avancer sur les bonnes bases.



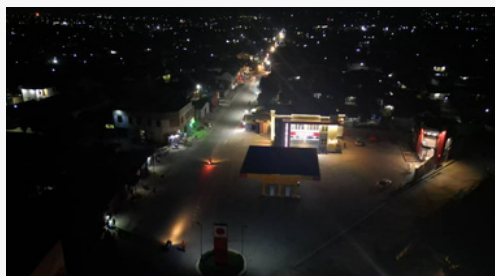
Points forts du contrat

- Volonté de maximiser les recettes provinciales au travers le prélèvement des taxes sur les produits pétroliers, péages routiers, stockage et autres pour le développement durable de la province et de la mise en commun de plan de lutte contre la fraude, contrebande, et désorganisation de ces secteurs ;
- l'orientation des recettes issues de cette taxe pour développer les infrastructures sociales de bases telle que la construction de route est une réussite totale de booster l'émergence de la province.
- La mise en place d'un cadre de dialogue multipartite incluant des opérateurs privés, de la FEC et des services de l'État démontre une union autour de la vision conjointe de l'émergence de la province de l'Ituri.

Faiblesses et risques

- Illégalité de certaines perceptions des taxes conventionnelles perçues sans édits provinciaux ou ordonnances exécutives seraient être jugées illégales ;
- Omission de crédit budgétaire taxe conventionnelle dans le Budget de la province
- Absence de transparence et de redevabilité dans le processus de contractualisation impliquant des acteurs sélectifs ;
- Exclusion de l'Assemblée provinciale de l'Ituri, qui du reste était opérationnelle et active pendant le régime ordinaire sous le lead du Gouverneur de province Jean BAMANISA SAIDI, cela remet en cause la légitimité des actes y afférant ;
- Exclusion de certains services d'assiettes, des consommateurs des produits pétroliers et/ou de la société civile dans le contrat et dans sa mise en œuvre, traduit l'absence d'une planification inclusive et gouvernance non participative.
- Absence du comité de suivi inclusif et multi acteurs de gestion de revenus provinciaux issus de taxe conventionnelle (cadre formel inclusif de gestion, d'orientation).
- Risque de recours contentieux, l'article 17 du Protocole d'accord concernant la taxe spéciale conventionnelle prévoit un mode de règlement pacifique d'éventuel conflit relatif à l'exécution du présent protocole et ne soumettre ce différend qu'à l'arbitrage sans y prévoir la voix judiciaire.

En ce sens, tout opérateur lésé n'ayant pas été satisfait ni du règlement à l'amiable encore moins de l'arbitrage, pourrait se recroqueviller et saisir la Cour des comptes ou la juridiction administrative provinciale dont la Cour d'Appel fait office en Ituri.



RECOMMANDATIONS

Formalisation légale :

Élaboration d'un édit provincial ou arrêté pour encadrer les perceptions fiscales en la matière ci-haut évoquée.

Un Etat de droit requiert que tous les actes posés par ceux ayant la parcelle d'autorité dans les secteurs publics et privés respectent les lois de la République. Dans le cas d'espèce, la loi sur la libre administration des provinces, loi relative à la passation des marchés publics, Loi n°14/005 du 11 février 2014 sur la fiscalité provinciale, l'ordonnance Loi relative aux Finances publiques et tant d'autres textes en vigueur à cette matière d'assiette fiscale

Inclure les structures de la société civile et/ou les consommateurs des produits pétroliers et l'Assemblée Provinciale :

Dans le cadre de contrôle citoyen, un tel contrat multipartite ne devrait pas écarter la société pour plus de transparence et redevabilité.

Ainsi donc, la convention entre le gouvernement provincial de l'Ituri et les opérateurs pétroliers traduit une volonté de régulation locale dans un secteur stratégique. Toute fois, plusieurs dispositions juridiques semblent avoir été contournées, particulièrement en matière de fiscalité et de passation de marchés publics. Pour éviter l'illégalité et renforcer la bonne gouvernance dans ce secteur, il est urgent d'encadrer cette initiative par des textes formels, validés par les autorités compétentes, afin d'assurer sa légitimité, sa pérennité, et sa conformité à l'État de droit prôné par l'article 1^{er} de la Constitution congolaise du 18 février 2006.

Evaluation de la mise en œuvre de la convention :

Il est impérieux d'organiser un contrôle juridictionnel, politique, administratif et citoyen sur la gestion de cette taxe conventionnelle en deux phases :

1. La phase de l'institution de ladite taxe: Gouvernement Civil
2. La phase sous État de siège: Gouvernement Militaire

Contactez-nous

- +243 813 014 336
- info@cdcrnituri.org
- www.cdcrnituri.org
- Bunia, RDC

