

Le contrôle parlementaire comme vecteur de bonne gouvernance des finances publiques, outil de lutte contre l'impunité et d'adhésion populaire du citoyen à l'impôt en République Démocratique du Congo

[Parliamentary control as a vehicle for good governance of public finances, a tool to fight against impunity and the citizen's popular support for the tax in the Democratic Republic of Congo]

Richard KAKESA MALUNDANGU

Chercheur, Chef de travaux, Doctorant en Sciences Politiques et Administratives, Université de Kinshasa, RD Congo

Copyright © 2017 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Parliaments are major pillars of democracy both in the voting of laws in general and fiscal in particular and in the implementation of control over public finances. The missions of parliamentary scrutiny emanate from the constitution and the internal regulation.

In practice, it appears that these checks do not appear to be well carried out in Democratic Republic of the Congo because of their laxity. Consequently they accentuate the mismanagement and use of public funds by the managers and managers of public institutions, enterprises and institutions.

As elected representatives of the people and models, they vote fiscal and budgetary laws and must also pay their professional taxes on remunerations. This pedagogical example must be followed by taxpaying citizens by adhering to the tax system.

It unfortunately unfolds that the so-called «majority» deputies, despite the means of control they have, only aim to defend the interests of the ruling majority to the detriment of the general interest of the people and those called «the opposition» manage to bargain their motions. This aspect reduces the catalytic role of effective parliamentary oversight over public finances by expanding impunity, not consolidating good governance of public finances and economic development, let alone reducing poverty.

KEYWORDS: Supervising power, financial resources, legislative check, national assembly, democracy, deputy.

RÉSUMÉ: Les parlements sont des piliers majeurs de la démocratie aussi bien dans le vote des lois en général et fiscales en particulier que dans la mise en œuvre du contrôle sur les finances publiques. Les missions des contrôles parlementaires émanent de la constitution et des règlements intérieurs.

Dans la pratique, il se dégage que ces contrôles effectués ne semblent pas être bien accomplis en République Démocratique du Congo à cause de leur laxisme. Par conséquent ils accentuent la mauvaise gestion et l'utilisation des deniers publics par les dirigeants et gestionnaires des institutions, entreprises et établissements publics.

Entant qu'élus du peuple et modèles, ils votent des lois fiscales et budgétaires et doivent eux aussi payer leurs impôts professionnels sur les rémunérations. Cet exemple pédagogique doit être suivi par les citoyens contribuables en adhérant au système fiscal.

Il se dégage malheureusement que les députés dits de la « majorité » malgré les moyens de contrôle qu'ils ont ne s'attèlent qu'à défendre les intérêts de la majorité au pouvoir au détriment de l'intérêt général du peuple et ceux dits de « l'opposition » arrivent à marchander leurs motions. Cet aspect des choses réduit le rôle catalyseur du contrôle

parlementaire efficace sur les finances publiques en agrandissant l'impunité, ne consolide pas la bonne gouvernance des finances publiques et le développement économique, moins encore la réduction de la pauvreté.

MOTS-CLEFS: Pouvoir de contrôle, ressources fiscales, vérification législative, assemblée nationale, démocratie, député.

1 INTRODUCTION

Dans la quête des voies et moyens permettant à faire fonctionner son administration, à financer les objectifs du développement ou encore des projets à impacts visibles ou ceux qui se rapportent aux objectifs du millénaire pour le développement sans oublier surtout les stratégies de réduction de la pauvreté, l'Etat a mis en place des agents, des structures organisationnelles et des lois qui permettent de mobiliser les recettes fiscales en République Démocratique du Congo.

D'emblée, on peut constater que les structures fiscales sous forme des lois sont appliquées mais ne suffisent pas pour que les contribuables adhèrent au paiement des impôts. C'est plutôt le consentement à l'impôt tout en sachant que celui-ci va améliorer les conditions de vie de toute une population qui pousse le contribuable à adhérer à l'impôt et au système fiscal de son pays. Autant qu'elle le trouve juste et équitable et dont l'accomplissement concret au dit consentement se traduirait par la souscription à des échéances déterminées des déclarations fiscales et par le paiement des impôts.

Dans le même ordre d'idée, il appert que c'est à travers le paiement des impôts que les citoyens-contribuables-personnes physiques et morales acceptent de soutenir l'Etat tout en adhérant au contrat social dans la mesure où il constitue un volet essentiel dudit contrat et des liens entre les citoyens et l'Etat.

C'est pourquoi il y a lieu de souligner à la suite de Jean-Jacques Rousseau cité par Montousse ^[1] que le contrat social impose une égalité morale et légitime entre les hommes qui deviennent donc égaux par convention de droit. [...]. Collectivement, les membres associés forment le peuple qui est souverain ; chacun est un citoyen qui participe à l'autorité souveraine mais qui est également soumis aux lois. Les citoyens en tant que peuple souverain, ordonnent au gouvernement de faire exécuter les lois qui s'imposent à eux-mêmes en qualité de sujets. Il semble que le député et le sénateur ont effectivement un rôle à jouer pour que le contribuable adhère au système fiscal, lui qui est l'élu et représentant du peuple.

Mohamed Moindze ^[2] fait savoir que le contrôle budgétaire parlementaire est une fonction essentielle pour renforcer la bonne gouvernance des finances publiques qui constitue un élément essentiel pour les Etats qui voudraient renforcer leurs capacités nécessaires pour le développement économique et la réduction de la pauvreté. La bonne gouvernance en matière des finances publiques consiste en la réalisation des services publics par des dépenses publiques qui sont accessibles, transparentes et responsables et financent les priorités gouvernementales, sans gaspillage ou corruption. Le parlement doit veiller à ce que la mise en œuvre du budget se fasse en toute transparence, conformément aux autorisations accordées dans les lois de finances initiales et rectificatives, et dans le respect des textes et lois en vigueur.

Comme dans [2] il est souligné que l'expérience montre que la gouvernance des finances publiques peut être compromise par une faible indépendance du parlement par rapport à l'exécutif. Un parlement peut être inefficace même s'il dispose des cadres juridiques garantissant son autonomie et des capacités humaines et matérielles lui permettant de remplir sa mission lorsque l'environnement général n'est pas associé à une volonté politique de faire appliquer la responsabilité de l'exécutif devant le parlement. En conséquence, l'amélioration de la gouvernance publique d'une manière générale est nécessaire pour le renforcement du rôle du parlement dans le processus budgétaire.

Ainsi, c'est par le principe du consentement à l'impôt ^[3], qui à l'origine s'oppose à l'absolutisme du souverain en matière fiscale. En France, il est affirmé dès le 17 juin 1789, et sera ensuite repris dans l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il exige que les impôts soient consentis par les citoyens ou par leurs représentants.

¹ MONTOUSSE M., *Sciences premières, sciences sociales et économiques*, éd. IME, Paris, 2005, p. 143.

² MOHAMED MOINDZE, *Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement*, blog-pfm.imf.org/.../le-rôle-du-parlement-dans-le-processus-budgétaire-..., consulté le 24 avril 2015 à 15 hoo'.

³ <http://www.assemblée-nationale.fr/encyclopedie/impots.asp>, consulté le 12 janvier 2016 à 20 hoo'.

De tout ce qui précède, cet article a l'ambition de montrer le rôle du pouvoir législatif à travers le contrôle parlementaire perçu comme étant un vecteur de bonne gouvernance des finances publiques, outil de lutte contre l'impunité et d'adhésion du citoyen contribuable à l'impôt en République Démocratique du Congo et il s'articule autour des sections ci-dessous :

- l'exercice du pouvoir législatif ;
- le rôle du député dans le contrôle ;
- l'aboutissement du contrôle parlementaire en République Démocratique du Congo ;
- l'élu du peuple et le paiement de l'impôt.

2 SECTION 1. L'EXERCICE DU POUVOIR LEGISLATIF

Au niveau national l'exercice du pouvoir législatif se fait par le Parlement par l'entremise de deux chambres ayant pour membres portant les titres de députés nationaux (Assemblée nationale) et de Sénateurs (Sénat) tandis qu'au niveau provincial, il s'agit des députés provinciaux qui forment les assemblées provinciales dont le rôle est de voter des édits.

On note que la séparation des pouvoirs est un facteur qui solidifie l'architecture démocratique, par son indépendance vis-à-vis du gouvernement, le Parlement acquiert son autonomie tant en ce qui concerne le domaine financier que pour son administration et ses méthodes de travail.

Il convient d'affirmer que la souveraineté demeure dans le peuple mais à l'exception des cas très limités où il peut être consulté par referendum, le peuple ne peut l'exercer lui – même et il doit déléguer ses pouvoirs à des représentants qu'il choisit par l'élection pour un temps déterminé.

Cet argument est mise en exergue par l'article 5 de la constitution selon lequel : « la souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de referendum ou d'élections et indirectement par ses représentants ». C'est ainsi que le système de représentation se concrétise par des réunions de deux chambres à l'hémicycle du Palais du Peuple.

Actuellement cette représentativité se ramifie aux Provinces à travers les Assemblées provinciales et mais traîne encore au niveau des villes, communes, secteurs et chefferies pendant que les élections locales et urbaines ne sont pas encore tenues dans lesdites entités pour élire les membres de leurs conseils respectifs. Il ya lieu d'insister sur le fait que c'est à travers l'existence d'un organe représentatif de l'ensemble de la population du pays qu'on peut ressortir le caractère essentiel des parlements qui détiennent l'exclusivité de la représentativité.

C'est comme dans [2] on affirme avec pertinence que dans une démocratie, le Parlement est un rouage essentiel pour indiquer clairement les préférences de la société. Il approuve les politiques, vote les lois de finances initiale et rectificative et examine les comptes de fin d'année (*par le vote de la loi de règlement dans les pays francophones*). Il doit également s'assurer, à travers son travail de contrôle, que la gestion des affaires publiques se fait en toute transparence et dans le respect des lois et autres textes en vigueur. Dans certains pays, il évalue les politiques publiques. Pour cela, il est nécessaire que la séparation⁴ des pouvoirs soit effective et ne souffre d'aucune ambiguïté.

Du point de vue fiscal, Il suffit d'affirmer que l'exercice du contrôle se présente comme le soubassement de toute action et responsabilité du gouvernement vis-à - vis de la population représentée par ses élus. Les députés ont des devoirs à remplir dont la nature des fonctions exercées en découle conformément à l'article 100 de la Constitution de la RDC.

Aussi la fonction essentielle du parlement consiste dans l'exercice du pouvoir législatif issu du droit de consentir à l'impôt et avec son corollaire, le contrôle parlementaire conformément à l'article 138 de la Constitution de la République Démocratique du Congo dont les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale sur le gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics se présentent de la manière suivante :

- la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivi de vote ;
- la question d'actualité ;
- l'interpellation ;
- la commission d'enquête ;
- l'audition par les commissions.

On note que toutes ces armes et moyens de contrôle aux mains des élus nationaux peuvent, le cas échéant, donner lieu à la motion de défiance ou de censure.

3 SECTION 2. LE ROLE DU DEPUTE DANS LE CONTROLE

Le système de démocratie indirecte ou de Gouvernement représentatif est le système politique dans lequel le peuple, appelé souverain primaire délègue à ses représentants le pouvoir d'exercer la souveraineté, au nom et pour le compte du titulaire du pouvoir souverain. Le peuple intervient en amont pour désigner ses représentants et en aval pour les sanctionner à l'occasion des élections.

Parallèlement à cet argument pense Wemo Djunga [⁴], les peuples « contribuables » n'ont pas l'occasion et ne sont en mesure d'exercer ce contrôle autrement que par la voie de leurs représentants ou institutions qui en ont reçu mandat. C'est dans le même ordre d'idée, Montesquieu [⁵] fait savoir que : le peuple doit faire par lui-même tout ce qu'il peut faire et, ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par ses représentants ou ses ministres.

Cependant la mission de contrôle est une prérogative reconnue à chacune des chambres parlementaires en vue de s'assurer de la bonne application des dispositions constitutionnelles et légales et, ainsi, promouvoir la bonne gouvernance et lutter contre l'impunité. Le contrôle parlementaire est important au même titre que les autres contrôles exercés par les autres institutions de l'Etat. Il sied de dire que le contrôle qu'exerce le parlementaire est aussi essentiel parce que c'est l'élu du peuple qui l'exerce mais en son nom.

Les contrôles exercés ne peuvent se réaliser et présenter leurs résultats qu'au cours deux sessions ordinaires : dont la première s'ouvre le 15 mars et se clôture le 15 juin et la deuxième s'ouvre le 15 septembre et se clôture le 15 décembre que l'Assemblée nationale et le Sénat tiennent de plein droit chaque année leurs sessions.

De tout ce qui précède, il y a lieu de relever que le contrôle permet de mettre en œuvre la théorie de la séparation des pouvoirs tant au niveau national que provincial tout en sachant que cette théorie de contrepois constitue la toile de fond de la démocratie politique et ledit contrôle n'est pas sans fondement juridique.

3.1 FONDEMENT JURIDIQUE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Il est important pour un parlementaire d'appréhender le fondement juridique d'où il tire ses prérogatives de contrôle.

De ce tout ce qui précède, on note que le contrôle Parlementaire tire son fondement des dispositions ci-dessous :

3.1.1 LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE

C'est au moment du vote des lois et du contrôle du Gouvernement que les élus doivent, en principe, être présents dans l'hémicycle, d'abord participer aux travaux qui examinent les projets et les propositions de lois, ensuite pour y voter les lois dont question.

C'est la raison pour laquelle la Constitution de la République Démocratique du Congo en son article 138 a prévu les divers moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale ou du Sénat sur le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics.

3.1.2 LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR

Le Règlement intérieur régit l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale ou provinciale conformément aux dispositions de la Constitution et des lois de la République. Il détermine les droits et les devoirs des parlementaires. Il s'applique aux parlementaires, au personnel politique d'appoint, au personnel administratif et technique de l'Assemblée nationale ou provinciale selon le cas.

⁴ WEMO DJUNGA, *Contrôle externe des finances publiques Type latin*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 13.

⁵ MONTESQUIEU, CH., *Esprit des lois*, Livre II, chapitre premier.

3.2 DU CONTROLE BUDGETAIRE

Par rapport au contrôle budgétaire, Loïc Philip [6] fait savoir que le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat est nécessaire dans la mesure où il appartient au Parlement qui vote la loi sur les finances de s'assurer de son bon emploi et de la bonne utilisation des deniers publics. Aussi, comme dans [6] on démontre que le contrôle des finances publiques est indispensable pour s'assurer une bonne gestion administrative et financière mais également au point de vue politique parce que le budget s'analyse en une série d'autorisation données par le parlement et, sur le plan local, par les différentes assemblées délibératives.

Par ailleurs, le contrôle des finances publiques est étroitement lié aux structures administratives et constitutionnelles de chaque pays.

Comme dans [3] par le vote de ses représentants, la Nation consent à l'impôt. Cet acte est à l'origine de l'institution parlementaire. Selon l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "*Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.*" Le consentement à l'impôt est renouvelé chaque année à l'article premier de la loi de finances, qui détermine le montant et la répartition des dépenses de l'État. La loi de finances est la traduction concrète des choix et des priorités politiques du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée nationale, qui le soutient. Les lois de finances annuelles et, le cas échéant, les lois de finances rectificatives qui les modifient en cours d'année, ont un impact très important sur l'économie, tant du point de vue des recettes, que des dépenses.

En effet, note Bigaut [7], les différents mécanismes qui sont destinés à imposer d'abord au Gouvernement, ensuite aux autres organes exécutifs donnent un sens au vote du budget par le respect des autorisations. C'est en rapport avec le principe de l'annualité du budget qui veut dire que celui-ci est établi dans un cadre annuel. L'autorisation de recettes et de dépenses donnée par le parlement et l'exécution de cette autorisation valent pour une année donnée.

3.2.1 LA JUSTIFICATION DU PRINCIPE D'ANNUALITÉ

La justification du principe est à la fois d'ordre économique et constitutionnel.

3.2.1.1 D'ORDRE ÉCONOMIQUE

Le budget s'inscrit dans un contexte économique qu'il contribue à modifier une prévision des conséquences économiques de la gestion budgétaire est difficile à établir de façon précise au-delà de l'année.

3.2.1.2 D'ORDRE CONSTITUTIONNEL

Comme dans [8] on pense que le régime parlementaire accorde aux assemblées un droit de contrôle du budget de l'Etat. Pour pouvoir s'exercer, ce contrôle doit s'exprimer régulièrement. Le cadre annuel apparait adapté.

3.2.2 LA RAISON D'ÊTRE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Le contrôle des finances publiques est indispensable pour assurer une bonne gestion administrative et financière des services publics. Il est également essentiel, au point de vue politique. Le budget s'analyse en une série d'autorisations données par le Parlement au Gouvernement. Pour que le vote ait un sens, il faut qu'il existe des mécanismes destinés à imposer au Gouvernement et autres organes exécutifs le respect de ces autorisations.

Il se dégage que les contrôles qui dévoilent les irrégularités budgétaires doivent permettre de les sanctionner afin de réduire, dans toute la mesure du possible, le nombre des infractions.

⁶ PHILIP L., *Finances publiques*, 4^e éd. Cujas, Paris, 1992, p. 290.

⁷ BIGAUT C., *Finances publiques Droit budgétaire Le budget de l'Etat*, éd. Ellipses, Paris, 1995, p.49.

3.2.3 DE L'EXERCICE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LE BUDGET

Les Parlementaires, comme dans [2], suivent l'exécution du budget et la sanctionne par la loi. Outre les moyens de contrôle parlementaire (questions, auditions, commissions d'enquête) le contrôle parlementaire de l'exécution du budget est double et s'effectue en cours d'exécution par les commissions des finances, et a posteriori par le vote de la loi de règlement. Le budget est, sans doute, l'outil de politique publique le plus important. Il présente les priorités du gouvernement et les moyens dont celui-ci dispose pour atteindre ses objectifs. De par sa nature de représentant de toutes les couches de la société, le Parlement doit veiller, à travers sa fonction de contrôle et de détenteur du « cordon de la bourse » par son pouvoir budgétaire, à ce que le budget voté corresponde aux intérêts de la société tout en tenant compte des ressources disponibles et qu'il soit exécuté de manière responsable et transparente. Une participation efficace du Parlement au processus budgétaire est gage d'une efficacité de la démocratie, d'une ouverture au public et d'une bonne gouvernance en matière des finances publiques.

La diversité des contrôles et leur nature différente (administrative ou juridictionnelle) devraient constituer une garantie de bonne utilisation des deniers prélevés auprès des contribuables.

Il se dégage que le contrôle en cours d'exécution du budget permet aux commissions de finances de deux chambres de disposer des diverses informations et de moyens de pression.

3.2.4 LES DIVERSES INFORMATIONS

Il se constate que les parlementaires disposent la capacité d'entendre à tout moment les ministres intéressés particulièrement celui des finances et ont la latitude d'adresser des questionnaires aux différentes administrations.

En effet, les diverses informations sont obtenues directement en examinant les projets de lois de finances et en obtenant trimestriellement et annuellement des dépenses engagées et ordonnancées, des constatations et observations de la Cour des comptes y compris le rapport du Ministère des Finances.

3.2.5 LES MOYENS DE PRESSION

Les moyens de pression dont disposent les parlementaires se déroulent surtout en commission et consistent à multiplier les avertissements au Gouvernement en posant des questions en refusant ou en acceptant tel ou tel crédit. Ainsi dit, parlons de l'aboutissement du contrôle parlementaire en République Démocratique du Congo.

4 SECTION 3. L'ABOUTISSEMENT DU CONTROLE PARLEMENTAIRE EN RDC

On note que dans l'exercice des prérogatives de contrôle, le Parlementaire a l'obligation, sauf en cas d'empêchement, de participer activement dans les différentes commissions et aux séances publiques par sa prise de position en vue de modifier, d'adopter ou de rejeter l'action entreprise par le Gouvernement, le ministre ou le mandataire public.

4.1 RAISON D'ÊTRE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

La raison d'être du contrôle parlementaire permet d'assurer la stabilité gouvernementale. C'est la raison pour laquelle la Constitution de la République Démocratique du Congo a prévu les diverses formes de contrôle qui sont soit internes, soit externes.

En RDC, il sied de dire que le Député national, Sénateur ou Député Provincial exercent leurs contrôles à travers les moyens mis à leur disposition par la Constitution de la République aussi bien que par les Règlements Intérieurs de l'Assemblée nationale, du Sénat ou de l'Assemblée provinciale, selon le cas.

Dans cet entendement, la fonction du Parlement consiste :

- à l'élaboration de la loi ;
- au contrôle de l'activité gouvernementale ;
- à l'information.

4.2 CONSTAT SUR L'ABOUTISSEMENT DES CONTRÔLES PARLEMENTAIRES

Par rapport au contrôle, il se dégage que malgré tous les mécanismes de contrôle mis à la disposition des députés nationaux, il sied de constater que les différents contrôles exercés à cet effet, par l'ancien Parlement (de 2006 à 2011), n'ont pas été efficaces pour telle ou telle raison et n'ont pas répondu aux attentes du peuple pour lesquels ils sont représentants.

Comme dans [6] il sied d'insister que pour être efficaces, les multiples contrôles qui s'exercent sur les finances publiques devraient déboucher, en cas d'infractions, sur la mise en jeu de la responsabilité personnelle des agents chargés de l'exécution des budgets publics. Il est inutile d'élaborer une réglementation aussi complexe et de mettre en place des contrôles aussi nombreux, si les auteurs coupables d'irrégularités ne sont pas sanctionnés.

Par ailleurs, si la stabilité gouvernementale est néanmoins assurée, et si le contrôle parlementaire de son action apparaît généralement si inefficace, la raison d'être en est dans la logique du parlementarisme majoritaire : élue pour soutenir le Gouvernement, la majorité fait bloc autour de lui pour le défendre, les différentes procédures de contrôle, dans ce cadre, ne peuvent avoir pour effet que d'attirer l'attention des électeurs sur les erreurs commises, pour les inciter à changer leurs votes lorsqu'ils auront l'occasion de s'exprimer^[8].

Il est utile dans les lignes qui suivent de reprendre le constat fait à ce propos par le journal *Le Palmarès* qu'une pratique malsaine et anti patriotique a élu domicile à l'hémicycle du palais du peuple. Des députés nationaux et certains sénateurs ont fait des motions de défiance ou d'interpellation un objet de marchandage honteux. Ils initient un projet de motion, s'arrangent par la suite avec un entremetteur recruté au sein du Parlement ou en dehors en vue de négocier le retrait ou l'annulation de la motion. Au début, durant la précédente législature, le mal occupait une proportion négligeable. Les apprentis corrompus étaient encore en train de se chercher un contour précis. Une fois que celui-ci a été trouvé, nous sommes déjà au crépuscule de l'ancienne législature, le mal a pris de proportions inquiétantes^[9].

Comme dans [10], le comble est que même les députés dits de « l'opposition » se lancent également dans cette pratique répréhensible note ledit journal en monnayant les motions dont certains ont parlé de scandale de « coulage » des contrôles parlementaires en truandant des ministres qu'ils font chanter en alignant interpellations et motions de défiance.

Dans le même ordre d'idée, on a dénombré plus de 80 motions qui ont été recensées à la fin de la session d'avril 2013 alors que la chambre basse ne compte qu'une seule journée par semaine consacrée aux contrôles parlementaires. En République Démocratique du Congo, l'Assemblée nationale recèle une couleur politique consistant à défendre la majorité au pouvoir et par conséquent rend inefficace l'action des élus du peuple.

Parallèlement à cet argument, il y a lieu de constater comme dans [2] que l'existence d'une véritable culture démocratique au sein de la population, et particulièrement au niveau des équipes dirigeantes des pays, est un vecteur fondamental qui incite le parlement à contrôler le budget à toutes les étapes du cycle budgétaire puisqu'il ne constitue pas une chambre d'enregistrement des actes gouvernementaux, mais il dispose de suffisamment de pouvoir et d'indépendance pour contrôler efficacement l'action gouvernementale. Il est constaté que les parlementaires des pays à régimes « moins démocratiques » manquent souvent « de motivation ou d'incitations (*incentives*) adéquates » pour effectuer le contrôle budgétaire de manière efficace même s'il n'existe pas de contrainte d'ordre juridique tandis que dans les régimes démocratiques, les parlements exercent des responsabilités fondamentales en matière budgétaire inhérentes à leurs fonctions de représentation et à leur mission de contrôle.

A ce niveau comme dans [2], les contraintes sont liées plus fondamentalement à des dysfonctionnements politiques qui entravent le bon fonctionnement du parlement et entament sa crédibilité. En se basant sur *l'Indice 2008 de la démocratie de l'Economist Intelligence Unit* qui fournit un classement des pays en quatre catégories en fonction de leur niveau de démocratie, l'efficacité du contrôle parlementaire du budget croit en fonction du niveau de perceptibilité de la démocratie, partant d'un niveau faible à un niveau élevé, le niveau faible étant les régimes autoritaires et le niveau élevé les régimes véritablement démocratiques.

⁸ CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel*, 21^e éd. Armand Colin, Paris, 2004, p. 521.

⁹ L.P., « *Marchandage des motions et chantage. Scandale au Palais du peuple* », in *Journal Le Palmarès*, n°5559, du 11 juin 2013.

L'on peut conclure comme dans [2] que la culture démocratique est une condition essentielle de l'efficacité du contrôle budgétaire par le parlement, et elle en est souvent le principal vecteur. Un système démocratique est essentiel pour accroître la responsabilité des élites nationales dirigeantes: il repose sur des institutions judicieusement structurées et efficaces rendant l'Etat, dans toutes ses dimensions, efficace, intègre, et transparent. Ainsi, dans un tel système, le gouvernement doit-il être comptable de sa gestion.

5 SECTION 4. LES REPRESENTANTS DU PEUPLE ET LE PAIEMENT DES IMPOTS

Il existe deux catégories de représentants du peuple au Sénat et à l'Assemblée nationale dont les attributions consistent à voter les lois qui sont ensuite promulguées au journal officiel par le Président de la République.

On voit que les parlementaires jouent un rôle aussi capital dans le système fiscal par le vote des lois fiscales. Mais en tant que citoyens, la constitution leur oblige de faire la déclaration de leurs avoirs ainsi que leurs revenus qui devraient être assujettis à l'imposition.

Par ailleurs, le parlement est l'autorité budgétaire et par décence morale, il doit prêcher par le bon exemple et même par le souci de sacrifice pour le peuple qu'il représente, le peuple paie l'impôt, mais lui s'en exonère [10]. Il est important pour un élu du peuple d'éviter de cautionner l'impunité et permettre l'adhésion populaire du citoyen à l'impôt qui constitue le gage de la bonne gouvernance des finances publiques. C'est pourquoi l'élu du peuple devra payer l'impôt et par le contrôle qu'il effectue il participe à la bonne gouvernance pour des raisons ci-dessous :

5.1 IMPÔT : UNE CONTRIBUTION D'ESSENCE CONSTITUTIONNELLE ET LÉGALE

L'impôt est établi par la loi. Il doit être par les assujettis. En revanche, le refus d'acquitter l'impôt expose les contrevenants à des sanctions qui peuvent être soit pénales (peine d'emprisonnement), soit fiscales (amendes) [11]. Le caractère obligatoire est un principe constitutionnel. D'ailleurs, la contribution aux charges publiques constitue un devoir pour toute personne vivant en RDC. Il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi [12]. Aussi, l'article 65 de la constitution de la R.D.C. dispose : « tout congolais est tenu de remplir loyalement ses obligations vis-à-vis de l'Etat. Il a, en outre, le devoir de s'acquitter de ses impôts et taxes ».

En conséquence, le contribuable n'a ni le droit de prétendre se soustraire à sa dette d'impôt, ni celui de vouloir fixer librement ou négocier le montant de sa contribution. Son accord, son libre-arbitre en somme, n'entre en jeu d'aucune manière [13]. L'impôt a un caractère forcé et de son paiement dépend la survie de toute une communauté nationale.

5.2 LE CARACTÈRE SOUVERAIN DU DROIT À L'IMPÔT

L'impôt doit être supporté par tous les citoyens, ce qui implique la disparition des privilèges fiscaux [14]. La même préoccupation a été exprimée par l'article 13 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme de 1789 : « une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens ». Donc les députés nationaux et provinciaux ne doivent pas s'accorder des privilèges fiscaux. Tel est aussi le cas des autres catégories des citoyens contribuables.

5.3 LE RÔLE PÉDAGOGIQUE DU REPRÉSENTANT DU PEUPLE FACE AU PAIEMENT DE L'IMPÔT

Les représentants du peuple de deux chambres devraient normalement contribuer à travers le contrôle parlementaire à la restauration de l'autorité de l'État Congolais qui sécurise leurs personnes, leurs biens aussi bien avant, pendant et après

¹⁰ BOSHAB E, et MATADI NENGA GAMANDA., *Le statut de représentants du peuple dans les assemblées politiques délibérantes*, éd. Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2010, p.112.

¹¹ BUABUA WA KAYEMBE, *Droit fiscal Congolais Législation fiscale et douanière en vigueur en République Démocratique du Congo*, éd. Universitaires Africaines, Kinshasa, 2006, p.23.

¹² Article 174 de la Constitution de la RD Congo, In *Journal Officiel de la RD Congo*, numéro spécial, 47^{ème} année, du 18 février 2006.

¹³ BOUVIER, M., *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 6^{ème} éd., LGDJ, Paris, 2004, p.20.

¹⁴ MUZELLEC, R., *Finances publiques*, 9^{ème} édition, Sirey, Paris, 1995, p.391.

leurs campagnes électorales avec comme avantage : la mise en évidence de la paix civile, la participation à la reconstruction nationale, l'apprentissage de la démocratie et par la même occasion, privilégier l'apprentissage de la culture fiscale auprès de toutes les populations les couches sociales dont ils sont l'émanation [15]. Aussi, les élus du peuple décident de la politique fiscale. Bien que la stabilité économique soit un but important du gouvernement, ce n'est pas son seul objectif. La défense nationale, la fourniture de marchandises et de services publics, et la redistribution des revenus font partie d'un ensemble de dossiers politiques majeurs. En outre, les élus sont souvent plus préoccupés par leur réélection que par la stabilisation de l'économie [16].

Il est malheureux de constater que les élus du peuple surtout ceux de la première législature 2006-2011 déniaient de payer leurs impôts sur les rémunérations professionnels en s'accordant des privilèges fiscaux illégaux et anti constitutionnels dans un pays pourtant en proie aux difficultés des moyens financiers pouvant permettre de répondre aux besoins qui assaillent la population. Cette conception se prolonge aussi dans d'autres impôts comme ceux sur les véhicules, sur le foncier et se répercute sur d'autres contribuables qui s'étonnent de constater que le poids de certains impôts est supporté injustement par certaines catégories que d'autres.

C'est une injustice, constate Sekana que de voir d'autres citoyens croupissant dans la misère et la pauvreté être traqués au nom de la loi pour n'avoir pas payé l'impôt alors que ceux qui votent ces lois fiscales et qui veillent sur l'ordre public ne semblent pas respecter les lois en questions [17].

Cependant, on affirme comme dans [17] qu'il est de constat général qu'il y a injustice en RDC en matière de la fiscalité. Certaines catégories sociales payant correctement les impôts et taxes tandis que d'autres ne paient rien du tout et ne sont même pas inquiétées. Sans doute le gouvernement se réserve de traquer les élus, les magistrats et les médecins par peur de motions, interpellations et autres tensions socioprofessionnelles. Ce comportement d'incapacité du Gouvernement fragilise le pouvoir coercitif des régies financières.

Par contre, pour que l'impôt soit légitime, il faut que le citoyen adhère au système fiscal. Et pour que ce dernier soit crédible, il faut que l' élu du peuple à quelque niveau qu'il soit, éduque le contribuable par des bons exemples. Malheureusement, cette conception se prolonge auprès des certains responsables des entreprises et certains dirigeants de notre pays à ne pas remplir leurs devoirs civiques à travers la souscription à leurs déclarations fiscales et en ne payant pas les impôts.

Aussi, la stratégie de promotion du civisme fiscal exige que les organisations et méthodes administratives pour mobiliser l'impôt soient variées. Cependant, en amont, volonté politique et crédibilité constituent des facteurs fondamentaux de la mobilisation des différents impôts et taxes [18].

On se plaint du rôle négatif joué par les députés et sénateurs dans le contrôle des finances publiques et la mobilisation de recettes publiques.

Ce rôle négatif se manifeste d'abord par le manque d'obligeance fiscale vis-à-vis de l'Etat qui doit pourtant mobiliser ses recettes pour payer leurs émoluments, les sécuriser et assurer les meilleures conditions de travail.

Ensuite, de fois le politique se lance dans le trafic d'influence en vue d'obtenir les exonérations fantaisistes qui selon la loi n°002/03 du 13 mars 2003 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'importation exige de limiter les exonérations aux cas prévus par la loi.

Enfin, on voit le politique jouer un rôle nocif dans les finances publiques dans les enlèvements d'urgence de fois sans caution, avec paiement tardif ou de fois sans paiement. Il est bon que le député national participe à la simplification des règles fiscales qui doit être la toile de fond de l'étape à franchir car simplifier, c'est en définitive assurer des rentrées fiscales.

¹⁵ KAKESA MALUNDANGU, *L'érosion du pouvoir fiscal et l'évanescence des recettes publiques en République Démocratique du Congo : Des préalables et défis à relever, Mémoire d'études supérieures en sciences politiques et administratives, FSSAP, Unikin, 2012, p.176.*

¹⁶ http://www.peoi.org/poeoi.fr/html_politique-fiscale, consulté le 4 avril 2016 à 20 hoo'.

¹⁷ SEKANA PENE PAPA, « Pétition sur le civisme fiscal », in *Africa News, série II, n°539, 24 au 26 Décembre 2010, p.5.*

¹⁸ CHAMBAS, G., (sous la direction de), *Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, éd. Economica, Paris, 2005, p. 197.

Par ailleurs, il devra participer à la prise en compte des besoins des usagers qui est une des conditions essentielles de la bonne marche de l'administration et surtout à inviter les lobbys ou syndicats des entreprises de la République Démocratique du Congo à participer aux différentes séances d'élaboration et d'adoption des lois de finances et des lois fiscales.

C'est à ce niveau que nous pouvons encore affirmer que le système fiscal d'après les élections de 2006 et 2011 en RD Congo contient encore des pesanteurs et blocages qui favorisent le coulage des recettes et la fraude fiscale.

Cette image négative est bien illustrer comme dans [11] où on affirme que le parlementaire congolais ne paie pas l'impôt. Il n'y a aucun texte à l'appui de cette exonération. Au milieu de l'année 2009, la question s'est posée et le Ministre des Finances avait même commencé à retenir l'impôt par le prélèvement à la source, les indemnités étant payées par voie bancaire. Après deux mois de prélèvements, cette opération a été abandonnée et les sources perçues remboursées. Or, si le parlementaire arrive à payer son impôt, il devient efficace dans sa mission de contrôle et d'enseigner par le bon exemple qui pourra entraîner les autres catégories des contribuables de mauvaise foi d'avoir la crainte et de payer les impôts et de participer au principe de paiement de l'impôt par tous.

Il est important de souligner que le respect des lois fiscales permet à l'Etat, dans sa construction ou dans son cheminement, de se présenter comme le fruit de l'aspiration des êtres humains à maîtriser eux-mêmes leur vie collective. Il se présente comme l'une des réponses possibles aux problèmes que pose une vie en communauté. Et dans son acception la plus spécifique, l'Etat se veut une forme d'organisation de la collectivité dont le principe est la réalisation du droit. L'Etat est la physionomie que prend une communauté humaine lorsqu'elle se retrouve unifiée par des lois juridiques [19].

Avec un tel système fiscal où le Parlement vote les lois en la matière et le gouvernement met en œuvre la politique fiscale par l'entremise des régies financières qui appliquent la législation fiscale sur toute l'étendue du territoire national, il est difficile pour lesdites régies d'atteindre des assignations sur les recettes attendues.

6 CONCLUSION

De tout ce qui précède, il se dégage que le député ou sénateur est un agent de censure, de contrôle et catalyseur de la maximisation des recettes fiscales. En votant la loi de finances ou les lois fiscales et en acceptant de payer son impôt par la retenue sur ses revenus, il accélère le développement harmonieux du pays pour autant que lui-même soit au centre de la mise en application par le contrôle parlementaire, du respect de la constitution et des lois en matière des finances publiques.

Par contre, le refus de payer l'impôt le placerait dans le champ de la violation des dispositions constitutionnelles et légales et sur celle consistant à s'accorder des privilèges irrationnels qui auront des répercussions tant sur certaines catégories des contribuables que sur d'autres impôts à payer.

Dans une certaine mesure, la violation constitutionnelle et légale en matière d'impôt va à l'encontre de l'idée de la participation aux charges fiscales en tenant compte de la capacité contributive de chacun. Ce principe comme dans [14] veut que la contribution doive être répartie entre tous les citoyens en raison de leurs capacités dans le cadre strictement de la contribution mutuelle aux intérêts du Trésor Public. Ce qui implique même le principe de l'égalité devant l'impôt ainsi que celui de l'égalité devant les charges publiques affirme Michel Bouvier.

On voit bien que tout congolais est concerné par le paiement de l'impôt conformément à l'article 65 de la constitution [20]. C'est ainsi que dans le cadre de l'effectivité de ses prérogatives régaliennes, la constitution, les lois et règlements du pays doivent être respectés à travers tout le territoire national en vue de permettre une participation équitable au développement du pays.

C'est ainsi que nous pouvons dire que le droit en général et le droit fiscal congolais en particulier manquent cette dimension transcendante qui assure le respect tant par les contribuables, le législateur, les administrés, les agents fiscaux que par les tenants des arènes du pouvoir à quelque niveau que ce soit des règles qu'il édicte.

¹⁹ CAMBIER, A., *Qu'est-ce que l'Etat?*, éd. Vrin, Paris, 2004, p. 8.

²⁰ *Constitution de la R.D.C.*, in *Journal officiel de la RD Congo*, 52^{ème} année, numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011.

REFERENCES

- [1] M. MONTOUSSE, Sciences premières, sciences sociales et économiques, éd. IME, Paris, 2005.
- [2] MOHAMED MOINDZE, Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, blog-pfm.imf.org/.../le-rôle-du-parlement-dans-le-processus-budgétaire-..., on line, April 2015.
- [3] <http://www.assemblée-nationale.fr/encyclopedie/impots.asp>, on line, January 12, 2016.
- [4] WEMO DJUNGA, Contrôle externe des finances publiques Type latin, éd. Bruylant, Bruxelles, 1993.
- [5] CH. MONTESQUIEU, Esprit des lois, Livre II, chapitre premier.
- [6] L. PHILIP, Finances publiques, 4^e éd. Cujas, Paris, 1992.
- [7] C. BIGAUT, Finances publiques Droit budgétaire Le budget de l'Etat, éd. Ellipses, Paris, 1995.
- [8] B. CHANTEBOUT, Droit constitutionnel, 21^e éd. Armand Colin, Paris, 2004.
- [9] L.P., « Marchandage des motions et chantage Scandale au Palais du peuple », in Journal Le Palmarès, n°5559, du 11 juin 2013.
- [10] E. BOSHAB, et MATADI NENGA GAMANDA., Le statut de représentants du peuple dans les assemblées politiques délibérantes, éd. Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2010.
- [11] BUABUA WA KAYEMBE, Droit fiscal Congolais Législation fiscale et douanière en vigueur en République Démocratique du Congo, éd. Universitaires Africaines, Kinshasa, 2006.
- [12] Article 174 de la Constitution de la RDC, In Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, numéro spécial, 47^{ème} année, du 18 février 2006.
- [13] M. BOUVIER, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, 6^{ème} éd., LGDJ, Paris, 2004, p.20.
- [14] R. MUZELLEC, Finances publiques, 9^{ème} édition, Sirey, Paris, 1995.
- [15] KAKESA MALUNDANGU, L'érosion du pouvoir fiscal et l'évanescence des recettes publiques en République Démocratique du Congo : Des préalables et défis à relever, Mémoire d'études supérieures en sciences politiques et administratives, Département des Sciences politiques et Administratives, Université de Kinshasa, République Démocratique du Congo, 2012.
- [16] <http://www.peoi.org/poeoi.fr/html>, politique-fiscale, on line, April 4, 2016.
- [17] SEKANA PENE PAPA, « Pétition sur le civisme fiscal », in Africa News, série II, n°539, 24 au 26 Décembre 2010, p.5.
- [18] G. CHAMBAS, (sous la direction de), Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, éd. Economica, Paris, 2005.
- [19] A. CAMBIER, A., Qu'est-ce que l'Etat? , éd. Vrin, Paris, 2004.
- [20] Constitution de la R.D.C., in Journal officiel de la République Démocratique du Congo, 52^{ème} année, numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011.