

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



MINISTÈRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Le Ministre

**Éléments de réponse de Son Excellence Monsieur le Ministre
du Commerce Extérieur à la question orale avec débat
de l'Honorable Député KATEMBO KAMBERE Thaddée relative aux
mesures d'interdiction du transbordement des marchandises
aux frontières lors de l'importation.**

- 14 Mai 2025 -

ELEMENTS DE REPONSE DE SON EXCELLENCE MONSIEUR LE MINISTRE DU COMMERCE EXTERIEUR A LA QUESTION ORALE AVEC DEBAT DE L'HONORABLE DEPUTE NATIONAL KATEMBO KAMBERE THADDEE RELATIVE AUX MESURES D'INTERDICTION DE TRANSBORDEMENT DES MARCHANDISES AUX FRONTIERES LORS DE L'IMPORTATION.

Honorable Président de l'Assemblée Nationale ;

Honorable Membres du Bureau ;

Honorables Députés Nationaux, Elus légitimes du Peuple ;

1. Votre humble serviteur a été saisi par la lettre n°481/RDC/AN/CAB/P/VK/AMB/05/2025 du 12 mai 2025 émanant de l'Honorable Président de l'Assemblée Nationale, nous notifiant la question orale avec débat qui nous a été adressée, le 1^{er} octobre 2024, en notre qualité de Ministre du Commerce Extérieur, par l'Honorable KATEMBO KAMBERE THADDEE au sujet des mesures d'interdiction de transbordement des marchandises aux frontières lors de l'importation.
2. De prime abord, voudriez-vous nous permettre de remercier sincèrement le Bureau de cette Auguste Chambre Basse du Parlement, et, par la même occasion, exprimer notre vive reconnaissance à l'auteur de la question orale, l'Honorable KATEMBO KAMBERE Thaddée, pour cette opportunité qui nous est offerte d'interagir, aujourd'hui, avec la Représentation Nationale, et à travers elle, d'informer le peuple congolais sur quelques aspects importants du travail qui se fait au Ministère du Commerce Extérieur, notamment en ce qui concerne la réglementation du commerce international dans notre pays.
3. Nous considérons cet échange qui se tient dans le cadre du contrôle parlementaire, non seulement comme un devoir de redevabilité envers le peuple Congolais, souverain à travers ses élus, mais aussi comme une responsabilité d'Etat, en tant que membre du Gouvernement, de contribuer à la transparence et à la vulgarisation de l'action gouvernementale dans le secteur du Commerce Extérieur, conformément à la mission lui assignée par le Gouvernement que dirige Son Excellence Madame Judith SUMINWA TULUKA, Première Ministre ; Gouvernement qui avait été investi par cette Auguste Assemblée Nationale, au cours de sa séance plénière du 12 juin 2024, après sa

nomination en date du 28 mai 2024 par le Président de la République, Chef de l'Etat, Son Excellence Félix Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO, à qui nous rendons un vibrant hommage.

Honorable Président de l'Assemblée Nationale ;

Honorable Membres du Bureau ;

Honorables Députés Nationaux, Elus légitimes du Peuple ;

4. Dans l'exercice des attributions reconnues au Ministère du Commerce Extérieur par l'Ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des ministères, attributions que l'Honorable KATEMBO KAMBERE Thaddée a pertinemment bien évoquées en introduction à cette question orale avec débat, notre action à la tête de ce Ministère ressemble fort bien à un marathon au service de la promotion du commerce extérieur et de l'image économique de notre pays, notamment avec :
 - ✓ l'activation de la participation de notre pays à la Zone de Libre-Echange Continentale Africaine (ZLECAf) dont la 16^e réunion du Conseil des Ministres africains en charge du Commerce venait de se tenir à Kinshasa, le 15 avril dernier et la redynamisation des organes nationaux en charge de la mise en œuvre de la ZLECAf en République Démocratique du Congo ;
 - ✓ l'exercice d'un rôle plus actif dans le cadre de la Loi américaine des préférences commerciales unilatérales AGOA (African Growth and Opportunity Act), dynamique au sein de laquelle le Gouvernement a adopté la Stratégie Nationale AGOA et avait obtenu l'organisation, à Kinshasa, du Forum AGOA 2025, n'eût été le changement d'Administration aux Etats-Unis d'Amérique ;
 - ✓ la prise des mesures de sauvegarde de l'industrie locale par la restriction temporaire des importations de certains produits dont la production locale est suffisamment assurée dans certaines parties du pays ;
 - ✓ le renforcement des dispositifs de facilitation du commerce international et transfrontalier, notamment par l'accélération de la réforme du Guichet Unique Intégral du Commerce Extérieur (GUICE) et la poursuite de la mise en œuvre du Régime Commercial Simplifié (RECOS), l'accompagnement des projets de construction des Postes Frontières à arrêt Unique avec l'appui des

partenaires comme l'Union Européenne et la Banque Mondiale à travers les structures telles que TRADE MARK AFRICA et le Projet de Facilitation du Commerce et Intégration dans les Grands Lacs (PFCIGL) ;

- ✓ le renforcement des capacités matérielles et humaines de l'Administration du Commerce Extérieur et l'encadrement des structures sous tutelle, à savoir : l'Office Congolais de Contrôle (OCC), l'Agence Nationale de Promotion des Exportations (ANAPEX) et la Foire Internationale de Kinshasa (FIKIN) rebaptisée, à notre initiative, en Foire Internationale du Congo Kinshasa (FICKIN) pour lui donner sa dimension de gestion et promotion des activités foraines sur l'ensemble du pays ;
- ✓ l'information et l'orientation du secteur privé de notre pays vers des marchés internationaux porteurs de croissance comme le marché américain, le marché chinois, le marché de l'Union Européenne, et l'accompagnement de la participation des entreprises congolaises et des acteurs gouvernementaux aux Foires et expositions commerciales internationales comme c'est le cas non seulement de l'exposition universelle OSAKA 2025, actuellement en cours au Japon, où la RDC anime activement un stand avec l'appui du Ministère du Commerce Extérieur mais aussi de la prochaine Foire Sino-Africaine de Changsha, en République Populaire de Chine, en juin 2025.

Honorable Président de l'Assemblée Nationale ;

Honorable Membres du Bureau ;

Honorables Députés Nationaux, Elus légitimes du Peuple ;

5. Pour ne pas abuser de votre précieux temps, qu'il nous soit permis de passer directement à la question spécifique posée par l'Honorable KATEMBO KAMBERE Thaddée.

6. En effet, l'Honorable KATEMBO KAMBERE Thaddée demande des informations pouvant éclairer la lanterne de la Représentation Nationale et du souverain primaire sur le point spécifique ci-après :

« Comment justifiez-vous l'interdiction du transbordement des marchandises aux frontières au lieu de la lutte contre le

fractionnement tel que retenu dans le Programme d'Actions du Gouvernement ? ».

7. Cette problématique requiert la compréhension des concepts clés, tels que le transit douanier, l'unité de transport, le transbordement et le fractionnement des marchandises.

a. S'agissant du **Transit douanier**, selon la convention de Kyoto révisée, chapitre 1, Directives relatives à l'annexe spécifique E, le principe fondamental du transit douanier consiste à permettre, à certaines conditions, d'acheminer une marchandise d'un bureau de douane (de départ) à un autre bureau de douane (de destination) dans le même ou dans un autre territoire douanier, sans perception des droits et taxes applicables, le cas échéant, aux marchandises importées ou exportées et sans application des prohibitions ou restrictions à caractère économique, et à la condition que toutes les exigences liées aux scelllements douaniers, aux délais ou à la garantie, soient respectées.

Le transit douanier ne permet pas l'utilisation de la marchandise sur le territoire par lequel elle transite. Si une marchandise doit être utilisée, elle fera préalablement l'objet d'un traitement douanier subséquent.

b. Pour ce qui est de l'**Unité de transport**, celle-ci désigne (i) les conteneurs d'une capacité d'un mètre cube ou plus, y compris les carrosseries amovibles ; (ii) les véhicules routiers, y compris les remorques et semi-remorques (iii) les wagons de chemin de fer ; (iv) les allèges, péniches et autres embarcations; et (v) les aéronefs, sur lesquels le scellement douanier peut être apposé.

c. Quant au **transbordement**, selon la même Convention de Kyoto, en son chapitre 2, Annexe Spécifique E et l'Ordonnance-Loi n°10/002 du 20 août 2010 portant Code des Douanes, en son article 182, le transbordement est défini comme « *le régime douanier en application duquel s'opère, sous contrôle de la douane, le transfert de marchandises qui sont enlevées du moyen de transport utilisé à l'importation et chargées sur celui utilisé à l'exportation, ce transfert*

étant effectué dans le ressort d'un bureau de douane qui constitue, à la fois, le bureau de douane d'entrée et le bureau de douane de sortie ».

Par ailleurs, on parle de transbordement lorsqu'une opération respecte les critères suivants :

- Des délais de réalisation très courts pour optimiser les coûts d'immobilisation ;
- La prise en compte des obligations douanières notamment pour faciliter le trafic multimodal ou intermodal ;
- Pas de zones de stockage ou d'entreposage, la marchandise passe directement de son mode de transport initial vers celui de sa destination finale ;
- L'utilisation de plusieurs moyens de transport, à savoir : train, poids lourds, navire et avion.

Dans ces conditions, la norme 10 de la Convention précitée, en son chapitre 1 de l'Annexe Spécifique E, explique mieux la question du transbordement en ces termes :

« Lorsqu'un envoi est acheminé dans une unité de transport et que des scelllements douaniers sont requis, ceux-ci sont apposés sur l'unité de transport à condition que cette dernière soit construite et aménagée de telle façon (-) que les scelllements douaniers puissent y être apposés de manière simple et efficace; (-) qu'aucune marchandise ne puisse être extraite des parties scellées de l'unité de transport ou y être introduite sans laisser de traces visibles d'effraction ou sans rupture du scellement douanier; (-) qu'elle ne comporte aucun espace caché permettant de dissimuler des marchandises; et (-) que tous les espaces capables de contenir des marchandises soient facilement accessibles pour les visites douanières. La douane décide si les unités de transport sont sûres aux fins du transit douanier ».

Dans la pratique, le point de transbordement est l'endroit où une cargaison change de moyen de transport. Cela se fait généralement dans des points d'entrée ou frontières c'est à dire les gares, les aéroports ou les ports.

- d. Enfin, le **fractionnement** est défini dans la doctrine, comme l'opération conduisant à la division physique des produits achetés en quantité importante pour les présenter en éléments quantitativement réduits.

Il s'agit, dans le contexte du commerce international, d'une manipulation de la marchandise au cours du transit entre le bureau de douane de départ et le bureau de douane de destination.

Honorable Président de l'Assemblée Nationale ;

Honorable Membres du Bureau ;

Honorables Députés Nationaux, Elus légitimes du Peuple ;

8. Après ce balisage conceptuel, il convient de contextualiser la question nous adressée par l'Honorable KATEMBO KAMBERE Thaddée. Pour rappel :

- (i) Poursuivant la mise en œuvre des mesures économiques nécessaires prises au cours de la 7^{ème} réunion du Conseil de Ministres tenu le 11 juin 2021, nous avons pris, pendant la période de juin à juillet 2024, trois Arrêtés portant mesures de suspension temporaire d'importation des bières et boissons gazeuses, du ciment gris, clinkers et de la chaux ;
- (ii) L'application de ces mesures à la douane de Kasumbalesa dans le Haut Katanga, a déclenché, à la surprise générale, une réaction brusque du côté zambien matérialisée par la fermeture unilatérale de la frontière entre la RDC et la Zambie ;
- (iii) A la suite de cet incident, nous et notre homologue Zambien avons tenu une réunion bilatérale à Lubumbashi, à l'issue de laquelle un communiqué ministériel conjoint a été signé en date du 12 août 2024. C'est par ce biais que la RDC a obtenu, outre la réouverture immédiate de la frontière, l'engagement de la Zambie à **Garantir la libre circulation des marchandises en TRANSIT VERS LA RDC**, conformément aux dispositions pertinentes de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur les échanges commerciaux. Ceci signifie un engagement à ne pas favoriser le transbordement conduisant à la pratique de Fractionnement des marchandises en Transit.

9. De ce qui précède, il sied de noter qu'à ce jour, aucune mesure interdisant le transbordement, qui constitue une exception au transit, n'a été prise par le Gouvernement Congolais.
10. Toutefois, le transbordement réalisé en dehors de la norme 10 ci-haut évoquée reste condamnable. En effet, il est de pratique courante aux frontières de la RDC que des cargaisons entières soient fractionnées afin de bénéficier de manière indue du régime transfrontalier, ce qui occasionne d'énormes pertes de recettes du Trésor Public pendant que les « pays de transit » où s'effectue ledit fractionnement tirent beaucoup de profits.
11. A titre illustratif, les concepts tels que : « **Bilanga** » à Kasumbalesa, « **Magerwa** » au Rwanda, « **Jua Kali** » à Kasindi, « **Chorachora** » à Goma, « **Loufoques** » à Lufu, « **Ba Romains** » au Beach Ngobila à Kinshasa, sont très révélateurs et éloquents pour mieux exprimer les pratiques qui voilent la fraude douanière au niveau de nos frontières.
12. Au niveau international, il y a ce que l'on appelle « **phénomène contournement** » qui consiste, pour un opérateur économique, à échapper intentionnellement au contrôle des marchandises avant embarquement. Ce qui fait que cette marchandise ne sera jamais retracée dans le circuit formel de notre douane et donc susceptible de subir un éventuel fractionnement ou un transbordement sans être suivie par la douane.
13. En tout état de cause, le fractionnement des marchandises et les autres pratiques apparentées entraînent un énorme préjudice au Trésor Public congolais. Nous citons ici le cas de souscription à la licence d'importation des biens par certains opérateurs économiques. Le constat y afférent a révélé qu'il en existe des licences échues mais non apurées auprès de certaines banques commerciales.
Les données recueillies auprès de nos services spécialisés, renseignent ce qui suit au sujet de la valeur des licences échues non apurées : USD 1,8 milliards en 2019 ; USD 2,6 milliards en 2020 ; USD 3,6 milliards en 2021 ; USD 3 milliards en 2022 ; USD 4,3 milliards en 2023 et USD 3,9 milliards en 2024.

14. Revenant aux mesures de sauvegarde de l'industrie locale, en plus de renforcer la production intérieure, elles contribuent à maintenir et à créer des emplois, à attirer et à promouvoir les investissements, à réduire la facture des importations, à favoriser et diversifier les exportations. Ces mesures dont l'évaluation de l'impact sur l'économie nationale est en cours, entrent dans la droite ligne de la mise en œuvre des engagements pris par le Président de la République, Chef de l'Etat, Son Excellence Felix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO pour le quinquennat en cours et qui sont traduits dans le programme du Gouvernement dirigé par Son Excellence Madame Judith SUMINWA TULUKA, Première Ministre, Cheffe du Gouvernement.

Honorable Président de l'Assemblée Nationale ;

Honorable Membres du Bureau ;

Honorables Députés Nationaux, Elus légitimes du Peuple ;

15. Si la République Démocratique du Congo est victime d'une agression qui traduit un pan entier de la guerre économique, les pratiques du transbordement non encadré par la douane et surtout le fractionnement des marchandises dans les pays de transit **constituent une autre forme de guerre économique qui tue à petit feu l'économie congolaise**. Cela empêche aux générations futures de tirer, un jour, profit des politiques publiques initiées et mises en œuvre par le Gouvernement aujourd'hui.
16. En conclusion, il est évident que les efforts en cours pour améliorer l'environnement du commerce extérieur de notre pays, restent une œuvre qui nécessite l'implication de toutes les institutions de la République, y compris celle de l'Auguste Assemblée Nationale. C'est pour cela que les avis, les observations et l'accompagnement des Elus légitimes du Peuple sont les bienvenues.

Honorable Président de l'Assemblée Nationale ;

Honorable Membres du Bureau ;

Honorables Députés Nationaux, Elus légitimes du Peuple ;

Tout en restant à votre entière disposition, nous vous remercions.