

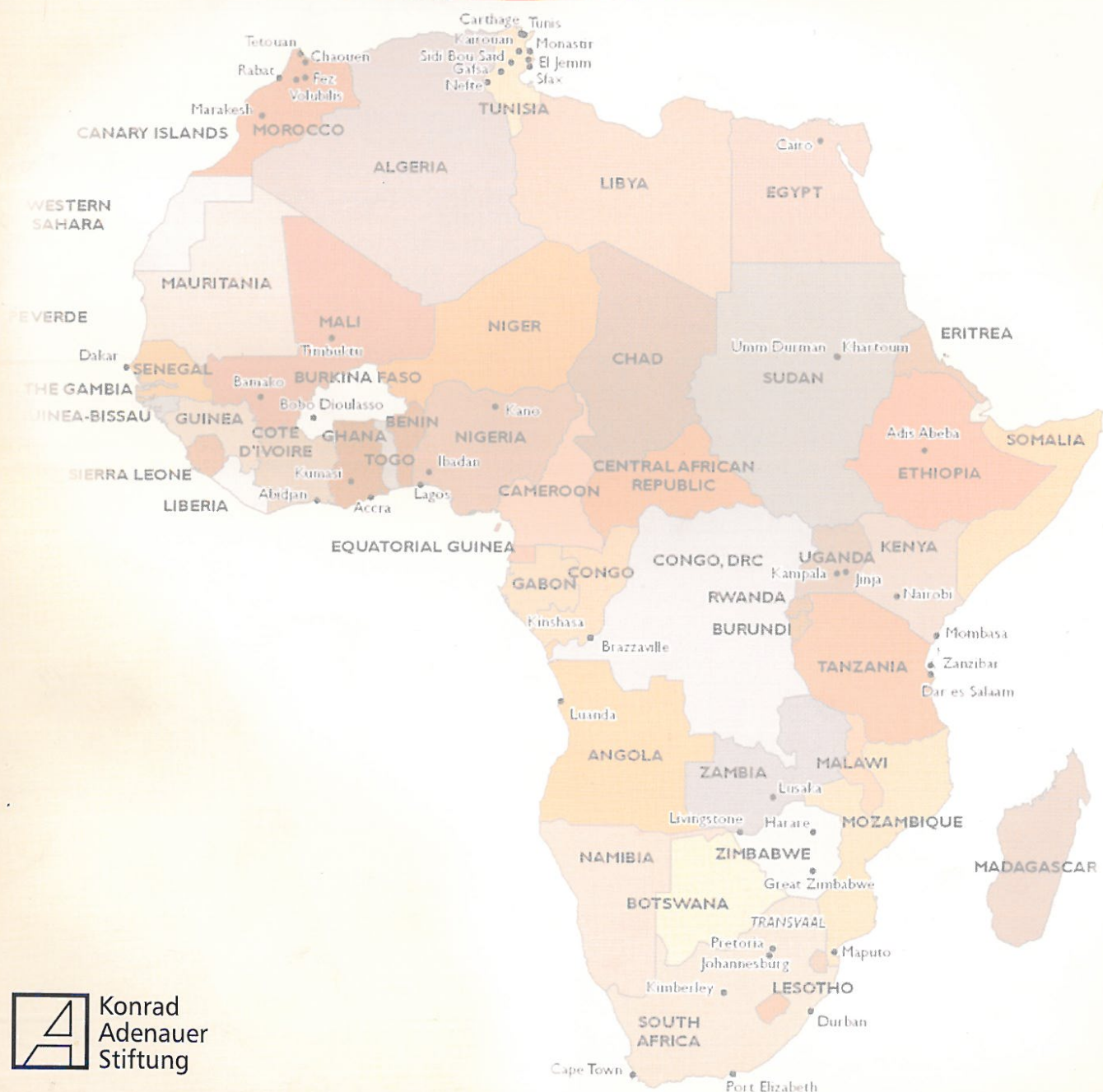
# KONRAD ADENAUER STIFTUNG

## LIBRAIRIE AFRICAINE

## D'ETUDES JURIDIQUES

### Volume 15

édité par Hartmut Hamann, Jean-Michel Kumbu et  
Joseph Cihunda Hengelela







# KONRAD ADENAUER STIFTUNG LIBRAIRIE AFRICAINE D'ETUDES JURIDIQUES

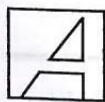
## Volume 15

édité par Hartmut Hamann, Jean-Michel Kumbu et  
Joseph Cihunda Hengelela

*Hartmut Hamann*, avocat, est spécialisé dans l'accompagnement de projets internationaux alliant les Etats et les entreprises privées, et intervient dans des procédures d'arbitrage internationales. Il est professeur auprès de la Freie Universität Berlin et de la Technische Universität Chemnitz, où il enseigne le droit international public ainsi que la résolution des conflits. L'activité professionnelle et universitaire de M. Hamann le conduit à travailler souvent en Afrique.

*Jean-Michel Kumbu* est professeur de droit du travail et de législation économique à l'Université de Kinshasa et dans d'autres universités en République démocratique du Congo. Il est avocat d'affaires et expert en gouvernance démocratique dans le Programme des Nations Unies pour le Développement à Kinshasa.

*Joseph Cihunda Hengelela* est Diplômé d'Etudes Supérieures (DES) et doctorant en Droit public à l'Université de Kinshasa où il est Coordinateur du Bureau de l'IDGPA/RDC ([www.idgpa.org](http://www.idgpa.org)). Il est aussi membre du CODESRIA et a participé à plusieurs programmes de recherche notamment Rule of Law Program For Sub-Saharan Africa et Meeting the Challenge of religion and Pluralism in Africa/Religion and Democratization Process in Africa de TrustAfrica. Il a servi également comme Consultant à EISA, OSISA et CAPAC. Il est Avocat au Barreau de Kinshasa/Matete. Ses domaines de recherche sont : Règlement des conflits en Afrique, Etat de droit et Rapports entre l'Etat et les Eglises en RDC.



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

© August 2010

*Published by:*

Rule of Law Program For Sub-Saharan Africa/KAS DR Congo

## **TABLE DES MATIERES**

---

### **AVANT-PROPOS**

**i**

---

### **LA GESTION DU SECTEUR FORESTIER EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO. ESQUISSE DU BILAN DE LA REFORME DE 2002 A PARTIR DE L'EXEMPLE DE LA PROVINCE DE L'EQUATEUR**

*Par Paulin PUNGA KUMAKINGA*

**1**

---

### **LA TRANSITION D'UNE INDUSTRIE D'EXTRACTION DES MATIERES PREMIERES VERS UNE INDUSTRIE DE TRANSFORMATION : EXEMPLE DU BOIS**

*Par Juslain NSAMBANA BONKAKO*

**16**

---

### **MODALITES ET EFFETS DE LA REFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES EN RDC. L'EXEMPLE DE LA SOCIETE NATIONALE D'ELECTRICITE (SNEL)**

*Par MULUMBA BULULU Bobo*

**35**

---

### **ADOPTION D'UN CODE DE L'EAU : UNE SOLUTION A L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE EN RDC ? EXEMPLE DE LA VILLE DE KINSHASA**

*Par Joseph CIHUNDA HENGELELA*

**60**

**L'APPLICATION DE LA LOI N°11/009 DU 09 JUILLET 2011  
PORTANT PRINCIPES FONDAMENTAUX RELATIFS A LA  
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA VILLE DE  
KINSHASA : LEÇONS TIREES DE L'EXPERIENCE D'UN PROJET  
DE GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE LOCALE DANS LES  
COMMUNES DE MONT-NGAFULA, KISENSO ET N'DJILI.**

*Par Camille NGOMA KHUABI*

**81**

---

**LE CADRE JURIDIQUE DE LA GOUVERNANCE AGRICOLE ET  
LES PERSPECTIVES DE LA RELANCE DE L'AGRICULTURE EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

*Par KAPINGA KAPINGA NKASHAMA*

**115**

---

**LES NOUVEAUX MAGISTRATS EN REPUBLIQUE  
DEMOCRATIQUE DU CONGO : QUELLES GARANTIES  
D'INDEPENDANCE ?**

*Par MUKIRAMFI SAMBA*

**137**

---

**LA PROBLEMATIQUE DE L'AFFILIATION MULTIPLE DE LA RDC  
AUX ORGANISATIONS AFRICAINES : ETAT DE LA QUESTION,  
CONFLITS POTENTIELS ET SOLUTIONS JURIDIQUES.**

*Par Anne-Marie NSAKA KABUNDA*

**160**

---

**L'ENCADREMENT CONVENTIONNEL DES RELATIONS ENTRE LA  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ET LE CONGO-  
BRAZZAVILLE : TENDANCES JURIDIQUES GENERALES ET  
JUSTIFICATIONS**

*Par BALINGENE KAHOMBO*



# KONRAD ADENAUER STIFTUNG

## LIBRAIRIE D'ETUDES JURIDIQUES AFRICAINES

### VOLUME 15

#### Avant-Propos

Les articles contenus dans le présent volume de la Librairie Africaine d'Etudes Juridiques (LAEJ) ont été élaborés dans le cadre du cinquième séminaire sur l'Etat de droit en RDC organisé en octobre 2012 à l'Université de Kinshasa. En effet, l'organisation de ces séminaires fait partie d'un vaste programme de formation et de recherche visant à créer une synergie entre les juristes congolais et africains en vue du partage d'expériences sur des questions relatives à la promotion de l'Etat de droit et à l'intégration régionale en Afrique.

Les neuf articles qui composent ce volume abordent différentes questions dont six touchent à la gestion des ressources naturelles, un seul à l'indépendance du pouvoir judiciaire et deux aux relations entre la RDC et les organisations internationales africaines d'une part et entre la RDC et le Congo dit Brazzaville d'autre part.

Ainsi les contributions de Paulin Punga Kumakinga, Juslain Nsambana Bonkako et de Camille Ngoma Khuabi traitent des sujets touchant à la forêt et à l'environnement qui se trouvent au cœur des débats mondiaux en cette ère du réchauffement climatique. Abordant la question du bilan du code forestier dix ans après, Paulin Punga Kumakinga constate l'écart entre les prescrits de la loi et la pratique sur le terrain, notamment en ce qui concerne les droits des communautés locales. Il situe l'irrespect des dispositions du code forestier dans la pratique de la corruption qui gangrène la filière du bois en RDC.

Outre la corruption, Juslain Nsambana Bonkako retient aussi l'absence d'affectation des capitaux publics au secteur du bois comme principal obstacle à la transition de l'industrie de l'extraction du bois en celle de la transformation qui générerait des avantages comparatifs énormes pour l'économie congolaise. Analysant la nouvelle loi sur l'environnement, Camille Ngoma Khuabi met en évidence les innovations apportées par ce cadre juridique dans le secteur. Cependant, il conditionne l'efficacité de cette loi aux transferts financiers résultants des mécanismes internationaux de compensation (REDD notamment) jusqu'au niveau local, le renforcement du dispositif institutionnel de mise en œuvre et du contrôle ainsi que la dynamique de participation incluant tous les acteurs concernés par l'environnement tant en ville qu'en milieux ruraux.

L'électricité, l'eau et les potentiels agricoles sont également les ressources naturelles dont les citoyens congolais ne jouissent pas convenablement. C'est qui a justifié les réformes législatives intervenues dans ces trois secteurs depuis 2009. Abordant la réforme de la Société nationale d'électricité (SNEL), Mulumba Bululu Bobo soutient que si les problèmes

auxquels la SNEL était confrontée dans le passé ne sont pas résolus, sa transformation tant vantée en SARL ne sera que cosmétique. Au regard de la réalité concrète, ces problèmes demeurent encore. Pour ce faire, l'Etat devait hâter l'amélioration du climat des affaires pour attirer des investissements dans des secteurs vitaux comme ceux l'électricité et de l'eau.

S'agissant justement de l'accès à l'eau potable, Joseph Cihunda Hengelela soutient que l'adoption d'un code de l'eau ne sera une solution aux problèmes de l'approvisionnement en eau que lorsque les garanties consacrées dans le projet de loi seront mis en application. Il s'agit notamment de la libération du secteur de l'eau et du changement du contexte politique général en RDC. A ces conditions, il faut ajouter l'irremplaçable rôle que doivent les organisations de la Société civile et les associations des usagers. C'est pratiquement au même constat qu'aboutit Kapinga Kapinga Nkashama dans son analyse faite du cadre juridique de la gouvernance agricole. Selon lui, la réforme du secteur agricole congolais constituée par la promulgation du code agricole est un pas décisif dans l'amélioration du climat d'investissement dans le secteur prometteur qui est l'agriculture. Il regrette néanmoins la formulation de l'alinéa 2 de l'article 16 qui pose le problème de l'articulation entre la souveraineté du peuple congolais et l'équilibre à trouver entre les intérêts des nationaux et des investissements étrangers.

Le droit des Congolais de jouir de leurs richesses nationales a été consacré par la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée en la Loi du 20 janvier 2011 en son article 58. Le constituant fait obligation à l'Etat de redistribuer ces richesses équitablement entre toutes les couches sociales. Ceci n'est possible que lorsque le pouvoir judiciaire, en tant que garant des droits et libertés fondamentaux, est réellement indépendant. C'est dans cette perspective que se situe la contribution de Mukiramfi Samba relative aux garanties d'indépendance de nouveaux magistrats. Pour lui, la révocation des anciens magistrats et la nomination des nouveaux ne changeront rien à l'état actuel de l'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire si les problèmes d'ordre social et professionnel au sein de la magistrature ne seront pas résolus.

Ce volume contient deux articles qui touchent aux relations internationales de la RDC. L'article d'Anne Marie Nsaka Kabunda traite de l'affiliation multiple de la RDC aux organisations internationales africaines. Selon elle, l'urgence de la rationalisation de ces appartenances exige une volonté affichée de la part des dirigeants de la RDC de jouer le leadership qui revient naturellement au pays. Plus près de la RDC, Balingene Kahombo scrute les fondements juridiques des relations entre les deux Congo qui tournent autour, selon lui, de quatre enjeux majeurs qui sont d'ordre politique, sécuritaire, écologique et environnemental. Il constate que ce champ de recherche reste inexploré. Ce qui appelle des investigations profondes en vue de la formation d'une banque des réflexions pouvant contribuer à impulser l'intégration régionale en Afrique centrale.

Les points de vue exprimés dans les articles publiés sont ceux des auteurs et pas nécessairement les nôtres ou ceux de la Fondation Konrad Adenauer.

**Jean-Michel Kumbu**

**Hartmut Hamann**

**Joseph Cihunda Hengelela**



# LA GESTION DU SECTEUR FORESTIER EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO. ESQUISSE DU BILAN DE LA REFORME DE 2002 A PARTIR DE L'EXEMPLE DE LA PROVINCE DE L'EQUATEUR

Par **Paulin PUNGA KUMAKINGA** \*

## 1. Introduction

Les forêts tropicales ont acquis un statut particulier depuis qu'elles sont considérées comme une pièce maîtresse du développement durable et des grands équilibres planétaires<sup>1</sup>. Outre cette noble fonction de régulation du climat global<sup>2</sup>, les forêts tropicales constituent un énorme potentiel pour le développement des économies des pays qu'elles couvrent.

Préoccupée d'adapter son secteur forestier à ces objectifs aussi bien écologiques que socio-économiques, la République démocratique du Congo dut initier en 2002 une réforme du régime forestier<sup>3</sup> dont la finalité devait tout naturellement être la promotion d'une gestion durable et rationnelle des ressources forestières et l'accroissement de leur contribution tant au budget de l'Etat qu'au développement économique, social et culturel du pays, tout en garantissant la pérennité des écosystèmes et de la biodiversité<sup>4</sup>.

En effet, la gestion forestière sous l'ancien régime ne bénéficiait ni à l'Etat ni aux populations locales du fait des abus dans le chef des titulaires des titres forestiers, abus fondés généralement sur la spéculation de leurs droits. Très souvent, la superficie totale attribuée aux titulaires de ces titres n'avait aucun rapport avec la production du bois d'une part et d'autre part, là où les forêts étaient exploitées, il n'y avait aucune retombée économique pour la population riveraine de la forêt<sup>5</sup>.

La présente étude se propose de passer en revue les options fondamentales de la réforme forestière de 2002, en mettant en exergue ses avantages sur la gestion du secteur forestier congolais en général et de la province de l'Equateur, en particulier.

---

\* *Assistant et doctorant en Droit Public à la Faculté de Droit/Université de Kinshasa; Membre du CODESRIA*

<sup>1</sup>Pourtier, R., *L'Afrique centrale et les régions transfrontalières : perspectives de reconstruction et d'intégration*, Paris, OCDE, 2003.

<sup>2</sup>Kabamba, F. et alii, *Des forêts du bassin du Congo pour le climat global* Washington, WRI, 2010.

<sup>3</sup>La réforme a été introduite par la loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, *Journal officiel de la RDC*, 43<sup>ème</sup> année, n°spécial, Kinshasa 31 août 2002.

<sup>4</sup>BossekotaW'atshia, L. et SabituKiseta, *Secteur forestier en RD Congo : réalités actuelles, stratégies de relance et perspectives d'avenir dans le nouveau contexte écologique mondial*, Kinshasa, Presses universitaires Bel Campus, 2005.

<sup>5</sup>KalambayLumpungu, G., "Les communautés locales dans le nouveau code forestier", in BakandejawaMpungu, G., MbataBetukumesuMangu, A. et KiengeKiengeIntudi, R. (dir), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République Démocratique du Congo. Actes des journées scientifiques de la Faculté de Droit 18-19 juin 2007*, Kinshasa, PUK, 2007.

## 2. Les options fondamentales de la réforme forestière du 29 août 2002

Le code forestier promulgué le 19 août 2002 par le Président de la République a levé deux options fondamentales qui sont en fait de principales innovations du nouveau régime qui mettait fin au décret du 11 avril 1949 demeuré en vigueur jusqu'à cette date.

La première option du législateur a consisté à mettre en place une nouvelle organisation du secteur forestier en inventoriant les forêts. C'est la détermination du domaine forestier. Pour cela, à côté du Ministère chargé des forêts, la réforme a institué un cadastre forestier et un conseil consultatif national et des conseils consultatifs provinciaux des forêts.

La deuxième principale option du législateur a consisté à encadrer la gestion forestière, en lui donnant un caractère participatif susceptible de l'aider à atteindre les objectifs de durabilité et de rentabilité économique. De ce fait, la loi a inséré dans le régime forestier des dispositions spécifiques relatives à la fiscalité forestière <sup>6</sup>.

### 2.1. La définition du domaine forestier de l'Etat

Comme pour le domaine foncier, le code forestier a affirmé le droit de propriété de l'Etat congolais sur les forêts. Il a ainsi organisé les forêts en les classifiant en trois catégories principales : les forêts classées, les forêts protégées et les forêts de production permanente <sup>7</sup>.

Les forêts classées sont celles soumises, en application d'un acte de classement, à un régime juridique restrictif concernant les droits d'usage et aux droits d'exploitation ; elles sont affectées à une vocation particulière, notamment écologique <sup>8</sup>. Du fait qu'elles sont soumises à un régime juridique restrictif quant aux droits d'usage et d'exploitation, les forêts classées relèvent du domaine public de l'Etat <sup>9</sup>. Les forêts classées sont sous la responsabilité du Ministère en charge des forêts quant à leur gestion, mais celui-ci peut déléguer, par voie d'arrêté, la gestion totale ou partielle des forêts classées à des personnes morales de droit public ou à des associations reconnues d'utilité publique dans le but de les protéger, de les mettre en valeur et d'y conduire les travaux de recherche ou d'autres activités d'intérêt public <sup>10</sup>.

Les forêts protégées, par contre, sont celles qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement et sont soumises à un régime juridique moins restrictif quant aux droits d'usage et aux

<sup>6</sup>Cfr. Exposé des motifs de la loi n° 011-2002 portant code forestier, JORDC, 43<sup>ème</sup> année,..... *op.cit.*, p.7.

<sup>7</sup> Art. 10 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n° 011-2002 portant code forestier,.....*op.cit.*

<sup>8</sup> Art. 10 alinéa 2.

<sup>9</sup> Le régime juridique du domaine public de l'Etat est l'imprescriptibilité, l'insaisissabilité et l'incessibilité. Une forêt domaniale est de ce point de vue imprescriptible, insaisissable, incessible et elle est hors commerce tant qu'elle n'a pas fait l'objet d'un déclassement.

<sup>10</sup> Art. 25 de la loi n° 011-2002 portant code forestier,.....*op.cit.*

droits d'exploitation<sup>11</sup>. Les forêts protégées font partie du domaine privé de l'Etat et constituent le domaine forestier protégé<sup>12</sup>.

La protection ici est différente du classement qui restreint toute possibilité d'usage et d'exploitation. Les forêts protégées peuvent faire l'objet de concession moyennant un contrat dont la durée ne peut excéder vingt-cinq ans<sup>13</sup>. S'agissant de leur gestion, les forêts protégées sont sous l'entière responsabilité du Ministère et de l'Administration en charge des forêts<sup>14</sup>.

La dernière catégorie des forêts est celle constituée des forêts dites de production permanente. Aux termes de l'article 23 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi, les forêts de production permanente sont composées des concessions forestières et des forêts qui, ayant fait l'objet d'une enquête publique, sont destinées à la mise sur le marché. Elles sont instituées par arrêté conjoint des ministres ayant les forêts et l'agriculture dans leurs attributions<sup>15</sup>.

Les forêts de production permanente sont en fait des forêts soustraites de la catégorie des forêts protégées à la suite d'une enquête publique à laquelle est associée la population riveraine de la forêt concernée.

Si le législateur a pris soin de procéder à la classification des forêts contrairement à l'ancien régime du décret de 1949, il voulait mettre de l'ordre dans ce secteur et assurer une exploitation rationnelle susceptible de répondre aux exigences de gestion durable et de développement économique. Avec cette classification, les forêts à exploiter sont entièrement différentes des forêts classées ou réservées pour d'autres fonctions, notamment écologiques, touristiques, récréatives, etc.

Mais, il faut tout de suite noter qu'au cours de la dernière décennie, la forêt de la République Démocratique du Congo était durement touchée par les affres de la guerre, de sorte que l'exploitation fut désordonnée et entamait parfois les forêts classées et les forêts protégées. Dans la province de l'Equateur tout comme dans l'Est de la République, les parcs nationaux, les réserves de faune et les domaines de chasse n'étaient plus des zones strictement interdites d'accès pour exploitation. La guerre a laissé introduire dans ces sites des prédateurs de tout genre qui n'avaient aucun respect pour la législation forestière congolaise.

## **2.2. La création du cadastre forestier, des conseils consultatifs national et provinciaux et du Fonds forestier national**

---

<sup>11</sup> Art. 10 alinéa 3.

<sup>12</sup> Art. 20 alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>13</sup> Art. 21 alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>14</sup> Kiyulu J. et MpoyiMbunga, A., *Mécanismes d'amélioration de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo*, Rapport national d'études juridiques et socio-économiques, août 2007.

<sup>15</sup> Art. 23 alinéa 2.

Le souci de rationalisation de la gouvernance forestière a incité le législateur congolais à créer ces institutions forestières appelées à travailler en collaboration avec le Ministère et l'Administration qui ont en charge les forêts.

### 2.2.1. Le cadastre forestier

Aux termes de l'article 28 de la loi, il est créé au niveau tant national que provincial un cadastre forestier assurant la conservation des arrêtés de classement et de déclassement des forêts ; des contrats de concession forestière; des actes d'attribution des forêts aux communautés locales ; des arrêtés d'attribution de la gestion des forêts classées ; des arrêtés de délégation du pouvoir d'administration des forêts ; des documents, cartographiques, de tous actes constitutifs de droits réels, grevant les actes cités aux literas b, c et d ci-dessus (contrats de concession forestière, actes d'attribution des forêts aux communautés locales et arrêtés d'attribution de la gestion des forêts classées).

Comme on le voit, le cadastre forestier a été institué par la loi pour assurer principalement la mission de la conservation des archives, notamment les arrêtés de classement et de déclassement de forêts, les contrats de concession forestière, etc<sup>16</sup>.

Il est évident que l'institution d'un organe technique et spécialisé devait contribuer à la rationalisation de la gestion des dossiers de tous les partenaires impliqués dans l'exploitation et dans l'usage forestiers.

Le cadastre forestier se compose d'un cadastre forestier central et des cadastres forestiers provinciaux. Suivant le contexte et les nécessités locales, deux ou plusieurs cadastres peuvent être créés dans une même province<sup>17</sup>.

Outre les attributions lui reconnues aux termes de la loi et reprises ci-haut, le cadastre forestier a également pour mission d'assurer la conservation des plans d'aménagement forestier ; des inventaires des forêts, de tous les documents cartographiques et généralement de tous les documents de services forestiers ayant une incidence sur la gestion forestière<sup>18</sup>. Par contre et de manière spécifique, le cadastre forestier provincial a la mission d'établir et de tenir à jour des documents cadastraux forestiers ; de délimiter, de mesurer et de borner des concessions forestières, d'établir des planches cadastrales forestières et d'élaborer et de délivrer tout autre document jugé pertinent<sup>19</sup>.

Pour assurer une gestion rationnellement concertée entre la périphérie et le centre, le chef du service de cadastre forestier provincial fait parvenir mensuellement au cadastre forestier central une copie certifiée conforme des documents reçus et émis dans ses services en rapport avec la gestion forestière de la province<sup>20</sup>.

<sup>16</sup>Kiyulu, J. et MpoyiMbunga, A., *op.cit.*, p.15.

<sup>17</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel n°261/2002 portant organisation et fonctionnement du cadastre forestier, *Les codes Larcier de la République Démocratique du Congo*, Tome IV : *Droit économique et commercial*, Kinshasa-Bruxelles, Afrique éditions-Larcier, 2003.

<sup>18</sup> Article 3 alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté .....*op.cit.*

<sup>19</sup> Article 3 alinéa 2.

<sup>20</sup> Article 6 de l'arrêté .....*Idem.*

Il faut malheureusement constater que le cadastre forestier qui est pourtant une institution forestière importante n'a jamais été installée ; ses attributions sont encore exercées par l'Administration forestière, principalement par la Direction de la Gestion Forestière. Il en est de même des conseils consultatifs et du Fond forestier national.

### **2.2.2. Le Conseil consultatif des forêts**

Aux termes de l'article 29 de la loi, il est créé un conseil consultatif national des forêts et des conseils consultatifs provinciaux des forêts dont l'organisation et le fonctionnement et la composition sont fixés respectivement par décret du Président de la République et par arrêté du Ministre.

D'après BossekotaW'atshia et SabitiKiseta<sup>21</sup>, le conseil consultatif national s'occupe de la planification et de la coordination du secteur forestier au niveau national, tandis que les conseils consultatifs provinciaux surveillent la gestion forestière des provinces et des autres entités décentralisées d'une part, et d'autre part, ils se chargent de donner des avis dans les projets de classement et de déclasserment des forêts.

L'institution des conseils consultatifs nationaux et provinciaux a l'avantage de soumettre le secteur forestier à la logique de gestion participative ou inclusive. En effet, à travers ces conseils siègent les représentants de tous les partenaires intéressés par ce secteur : les représentants du Ministère et de l'administration des forêts et des autres administrations, notamment l'administration provinciale des affaires foncières, l'administration provinciale de l'agriculture, du développement rural, etc, ainsi que les représentants des associations et des organisations non gouvernementales œuvrant dans le secteur de la conservation de la nature et du développement rural, sans oublier le représentant des populations riveraines des forêts<sup>22</sup>.

Cependant, la récurrence des conflits liés à l'exploitation forestière dans plusieurs sites montre la limite de cette institution consultative. En effet, il est de plus en plus démontré que les communautés locales supportent difficilement la présence des exploitants forestiers qui bafouent leurs droits. La plupart d'exploitants forestiers n'ont jamais consulté les communautés pour avoir des concessions<sup>23</sup>. D'où, la légitime question de savoir à quoi servent ces conseils consultatifs des forêts s'ils ne sont pas installés pour jouer pleinement leur rôle ?

### **2.2.3. Le Fonds forestier national**

<sup>21</sup>BossekotaW'atshia, L. et SabitiKiseta, J., *op.cit.*, p.58.

<sup>22</sup> Pour se rendre compte de la composition participative et inclusive des conseils consultatifs des forêts, il suffit de lire l'article 2 de l'arrêté ministériel n°59/2002 portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts, Les codes Larcier de la RDC,.....*op.cit.*, p.183.

<sup>23</sup>NkoyElela, D. (dir), *Exploitation du bois, paradoxe de la pauvreté et conflits dans le territoire de Mambassa* (Ituri-Nord-Est de la RDC), Rapport publié en août 2007, p.49.

La création d'un Fonds forestier national figure parmi les innovations introduites par le code forestier. L'article 84 dispose, en effet, que pour assurer le financement des opérations de reboisement et d'aménagement, de contrôle et de suivi de leur réalisation, il est créé un Fonds forestier national émergeant au budget pour ordre et alimenté notamment par les recettes des taxes de reboisement et autres redevances forestières.

Ce Fonds est placé sous la responsabilité du Ministre ayant les forêts dans ses attributions. Mais faute de décret présidentiel qui devait déterminer son statut, l'organisation et les modalités de son fonctionnement, le Fonds n'a jamais été opérationnel.

### **2.3. Les innovations en matière de gestion forestière**

En matière de gestion forestière, le législateur de 2002 a innové en rapport avec la concession forestière et la fiscalité forestière.

#### **2.3.1. De la concession forestière**

Contrairement à l'ancien régime du décret du 11 avril 1949, le code forestier a introduit dans la gestion forestière deux notions importantes pour garantir le développement durable des ressources forestières. Il s'agit de l'inventaire et de l'aménagement forestier.

Alors que l'inventaire forestier consiste en une évaluation et description de la quantité, de la qualité et des caractéristiques des arbres et des milieux forestiers<sup>24</sup>, l'aménagement forestier est un ensemble des opérations visant à définir les mesures d'ordre technique, économique, juridique et administratif de gestion des forêts en vue de les pérenniser et d'en tirer le maximum de profit<sup>25</sup>.

L'avantage de recourir à l'inventaire et à l'aménagement forestiers est de soumettre l'exploitant aux dispositions des législations relatives à la protection de la nature, à la chasse, à la pêche, ce qui permet d'impliquer celui-ci à la protection et à la conservation de la biodiversité dans les espaces de production<sup>26</sup>.

Sous l'ancienne législation, l'exploitant industriel pouvait explorer dans n'importe quel site, dès lors qu'il était en possession d'un permis de coupe de bois. De ce point de vue, l'exploitant ne prenait nullement en compte les objectifs de développement durable et les attentes des communautés locales.

Lorsque la forêt a fait l'objet d'inventaire et d'aménagement, des concessions peuvent être attribuées à des exploitants qui en ont fait la demande. Ceci nous conduit naturellement à passer en revue les modes d'acquisition des concessions forestières.

<sup>24</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 8 de la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 .....*op.cit.*

<sup>25</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4.

<sup>26</sup> Bossekota W'atshia, L. et Sabiti Kiseta, J., *op.cit.*, p.62.



Aux termes de l'article 83 du code forestier, l'attribution des concessions forestières se fait par voie d'adjudication. Cependant, à titre exceptionnel, elle peut l'être de gré à gré, pour autant que le choix de cette procédure soit motivé et autorisé par le ministre qui a les forêts dans ses attributions.

L'avantage de la procédure d'adjudication publique est de mettre en concurrence tous les exploitants qui postulent, tout en les soumettant au principe d'égalité qui écarte de ce fait tout favoritisme.

Au bout de l'adjudication publique, le contrat de concession forestière est conclu entre l'Etat et le candidat qui a présenté des garanties techniques et financières jugées suffisantes pour notamment l'exploitation des produits forestiers, la conservation, le tourisme, et la chasse, les objectifs de bioprospection et l'utilisation de la biodiversité<sup>27</sup>.

Le contrat de concession forestière comprend deux parties : le contrat proprement dit qui détermine les droits et les obligations des parties, et un cahier des charges qui fixe les obligations spécifiques incombant au concessionnaire<sup>28</sup>.

En général, le contrat de concession forestière confère au concessionnaire le droit d'exploiter la superficie de la forêt concédée, dans le respect des dispositions de la loi. Mais la réforme a voulu souligner l'importance dans ce contrat du cahier des charges qui définit les obligations spécifiques du concessionnaire, notamment à travers ses clauses particulières concernant les charges financières ; les obligations en matière d'installation industrielle incombant au titulaire de la concession forestière ; la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales (construction et aménagement des routes, réfection et équipement des installations hospitalières et scolaires ; facilités en matière de transport des personnes et des biens<sup>29</sup>.

Il ressort de plusieurs enquêtes menées sur terrain dans plusieurs sites d'exploitation forestière qu'il n'existe presque pas de cahiers de charges élaborés de manière participative entre les exploitants et les communautés locales. D'ailleurs, note NkoyElela<sup>30</sup>, celles-ci ne sont jamais consultées avant ou pendant l'exploitation. Les chefs coutumiers et quelques vieux des villages proches aux chefs se donnent le droit de parler et de décider au sujet de l'exploitation du bois pour leur profit au nom de la population locale. Dans la plupart de cas, les populations riveraines ne sont au courant de rien et sont placées devant un fait accompli. Cela est à la base de plusieurs tensions sociales qui ont été identifiées dans les différents axes d'enquêtes.

### **2.3.2. De la fiscalité forestière**

<sup>27</sup> Article 87 de la loi n°011/2002.....*op.cit.*

<sup>28</sup> Article 88.

<sup>29</sup> Article 89 alinéas 1, 2 et 3.

<sup>30</sup> NkoyElela, D. (dir), *op.cit.*, p.24.

Le code forestier de 2002 a inséré dans son nouveau régime des dispositions spécifiques relatives à la fiscalité forestière. Celle-ci se distingue de la fiscalité ordinaire et vise à la fois une gestion durable de la ressource forestière, une incitation à la meilleure gestion forestière et une conciliation d'objectifs de développement de l'industrie forestière et de l'accroissement des recettes forestières<sup>31</sup>.

En effet, alors que les forêts congolaises couvrent entre 45 et 55% des forêts denses et humides du continent africain<sup>32</sup>, la RDC reste le pays d'Afrique centrale dont la production industrielle du bois est faible et n'est pas proportionnelle à son potentiel. L'une des explications à donner à cette situation est sans doute le désordre qui règne dans le secteur de la fiscalité.

Ainsi, après avoir posé le principe qu'aucun exportateur ni transformateur des produits forestiers ne peut être exonéré du paiement des droits, taxes et redevances, le législateur a pris soin de fixer les différentes taxes et redevances auxquelles les exploitants forestiers devraient être astreints. Il s'agit exclusivement des redevances et taxes suivantes : la redevance de superficie concédée, la taxe d'abatage, la taxe à l'exportation, la taxe de déboisement et la taxe de reboisement<sup>33</sup>.

Il convient de noter ici que l'institution de la redevance de superficie concédée est venue mettre fin à la pratique de spéculation qui avait élu domicile dans le chef des exploitants, parce qu'ils pouvaient solliciter autant d'hectares de concessions forestières sans moyens conséquents pour les exploiter ou les mettre en valeur. Avec cette redevance, une concession est d'office imposable quand bien même son exploitation tarderait à venir. C'est la redevance simplement de superficie concédée. Elle a pour vocation d'encourager les concessionnaires à mettre en valeur leurs concessions et à ne solliciter que des étendues dont ils seraient capables d'exploiter. De cette manière, la loi a introduit une rationalisation de l'exploitation forestière.

Est-ce que la réglementation de la fiscalité forestière a révolutionné les choses dans le secteur forestier ? Peut-on affirmer que le secteur forestier contribue largement au budget de l'Etat plus qu'il ne le faisait avant la réforme de 2002 ?

Avant de répondre à cette question, il convient de noter que l'article 122 du code forestier établit la clé de répartition des taxes et redevances forestières comme suit :

- 1° Redevance de superficie concédée : 40% aux entités territoriales décentralisées de provenance des bois et 60% au trésor public ;
- 2° Taxes d'abatage : 50% au fonds forestier national et 50% au trésor public ;

---

<sup>31</sup> Exposé des motifs de la loi n°011/2002.....*op.cit*, p.7.

<sup>32</sup> Article 120 de la loi n° 011/2002.

<sup>33</sup> Article 121.

3° Taxes à l'exploitation : 100% au trésor public

4° Taxes de déboisement : 50% au fond forestier national et 50% au trésor public.

D'après plusieurs études menées dans le secteur forestier, il ressort que la fiscalité forestière telle que fixée par la loi n'est pas d'application. Tout d'abord, plusieurs services interviennent et on y retrouve la DGI, l'ANR, la PNC, l'IPMEA, les FARDC, la DEMIAP, le Service de l'Environnement, le Service du commerce extérieur, les services des taxes provinciales et d'hygiène. Les exploitants sont donc exposés à une série de tracasseries de la part de ces différents services. Le paiement des taxes et redevances s'effectue dans un environnement d'ignorance totale de la loi, de corruption et d'évasion. Ensuite, il est fort probable que tous ces paiements n'entrent pas dans les caisses de l'Etat et ne profitent nullement aux communautés locales. Ils ne servent que pour une petite poignée des gens de la plus basse à la plus haute échelle de l'autorité, c'est-à-dire à partir des chefs coutumiers jusqu'aux autorités administratives et militaires<sup>34</sup>.

Telles sont synthétiquement exposées les grandes options de la réforme de 2002, avant de passer en revue les problèmes majeurs de la gouvernance forestière dans la province de l'Equateur.

### **3. Problèmes majeurs de la gouvernance forestière dans la province de l'Equateur**

Même si la province de l'Equateur ne possède pas que la forêt comme ressource, le bois et l'eau constituent les richesses les plus importantes de cette province. La forêt couvre les districts de la Tshuapa, de la Mongala et de l'Equateur qui possèdent, d'après le SPIAF (service permanent d'inventaire forestier) un volume total de 691 millions de mètres cubes<sup>35</sup>.

C'est pour dire que la gouvernance forestière de la RDC est entièrement calquée sur celle de la province de l'Equateur, qui est la province forestière par excellence.

Mais tout d'abord, qu'est-ce que la gouvernance forestière ? Certes, la ressource forestière a pris depuis un passé relativement récent une importance telle que sa gestion implique différents acteurs, aux intérêts nécessairement divergents<sup>36</sup>. D'où sa gestion participative qui intègre outre les secteurs public et privé, les associations qui œuvrent dans ce domaine et surtout les communautés locales. Cette communautarisation de la gestion est à la base de plusieurs problèmes dont quelques uns seront épinglés ici dans le cas de la province de l'Equateur.

<sup>34</sup>NkoyElela, D.(dir), *op.cit*, p.43.

<sup>35</sup>KasongoNumbiKashemukanda, *L'Afrique se recolonise. Une relecture du demi-siècle de l'indépendance du Congo-Kinshasa*, Paris, l'Harmattan, 2008, p.50 ;KasongoNumbiKashemukanda, *Eaux et forêts de la RD Congo. Un défi géostratégique*, Paris, l'Harmattan, 2008, p.113.

<sup>36</sup> La notion de "gouvernance" fait référence au processus de coordination entre divers acteurs pour atteindre des buts discutés collectivement. Dans le domaine forestier, elle fait souvent appel à la participation. Voy. Andriananja, H. et Raharinirina, V., "Quels enjeux pour la durabilité et la gouvernance des ressources naturelles et forestières à Madagascar ?" , *Monde en développement*, Vol. 32, n°127, mars, 2004, p.77.

En effet, l'atelier sur la gestion des forêts de la province de l'Equateur organisé par *Greenpeace*/Afrique, en collaboration avec la commission "Environnement" de l'Assemblée provinciale, a relevé trois principaux défis auxquels fait face le secteur forestier de la province : le défi de la participation des communautés locales à la décision, le défi de la pauvreté grandissante et manifeste des populations et le défi des conflits récurrents entre les exploitants industriels et les populations riveraines.

### **3.1. Le défi de l'intégration et de la participation des communautés locales**

Le code forestier a accordé une place importante aux droits d'usage forestier réservés aux communautés locales, contrairement au décret royal du 11 avril 1949. Ces populations conservent certains droits d'usage sur les forêts aussi bien classées que protégées. Les articles 38 à 44 règlementent ces droits.

En plus de ces droits d'usage, le code prévoit une consultation permanente de ces populations en cas de déclenchement de la procédure d'aménagement et d'inventaire forestier, mais surtout d'octroi des concessions forestières. Ce droit à l'information des populations implique que rien ne soit fait à l'insu de ces populations vivant dans les environs des forêts et vivant de ces forêts.

Mais très souvent sur terrain, les dispositions relatives à la participation des populations à la décision sont inappliquées. Les populations sont souvent surprises de constater que des concessions forestières sont accordées par l'Administration forestière ou par des autorités politico-administratives à leur insu. Les chefs coutumiers qui se croient être les propriétaires des terres et forêts sont généralement approchés par les industriels qui leur donnent quelques biens et de l'argent afin de les amener à conclure des accords forestiers. Dans ce genre de négociations, la corruption occupe une place prépondérante.

Dans la province de l'Equateur, ce genre de pratiques relèvent généralement des chefs coutumiers bantous qui s'autorisent à vendre des concessions aux exploitants parfois en dehors de leurs juridictions, empiétant ainsi sur les territoires des pygmées qu'ils méprisent d'accoutumée. La réaction de ceux-ci engendre forcément des conflits intercommunautaires. D'après Nkoy Elela<sup>36</sup>, les communautés qui relèvent de la juridiction de tels chefs coutumiers soutiennent leurs chefs par solidarité et non parce qu'elles profitent de l'exploitation du bois.

La mise à l'écart des populations locales est davantage perceptible lorsque non seulement les exploitants n'ont pas consulté ni associé les populations dans le processus d'accès aux concessions mais aussi et surtout lorsque ces exploitants importent la main d'œuvre d'autres territoires ou provinces. Ceci est considéré comme une injure de la part des exploitants, car

---

<sup>36</sup>NkoyElela, D. (dir), *op.cit.*, p.48.

pendant que les exploitants s'enrichissent chez eux, les autochtones s'appauvrissent désespérément.

### 3.2. Le défi de la pauvreté des populations locales

Le code forestier a aussi prévu des dispositions susceptibles de contribuer à réduire la pauvreté des populations riveraines des forêts, par le fait de l'exploitation forestière. C'est la problématique des retombées socio-économiques de l'exploitation sur les communautés locales.

D'après le législateur, les retombées socio-économiques attendues concernent la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales, spécialement la construction, l'aménagement des routes, la réfection, l'équipement des installations hospitalières et scolaires, les facilités en matière de transport des personnes et des biens<sup>37</sup>.

La liste des infrastructures à réaliser par un exploitant est indicative et donc adaptable aux besoins de chaque localité<sup>38</sup>. En outre, la lutte contre la pauvreté au moyen de l'exploitation forestière devait se réaliser, d'après le législateur, par la rétrocession de 40% des recettes générées par la fiscalité forestière<sup>39</sup>. Ainsi, la logique de la décentralisation instaurée par la constitution du 18 février 2006 et qui postule la retenue à la source des recettes à caractère national n'est venue que confirmer les droits des entités locales à jouir des richesses produites dans leurs juridictions.

Mais ce vœu du législateur consistant à impulser le développement des populations locales peine à se réaliser sur terrain dans la province de l'Equateur, tout comme dans les autres provinces de la RDC qui accueillent des industriels forestiers.

S'agissant tout d'abord des retombées socio-économiques en termes d'infrastructures, il est démontré que la province de l'Equateur est l'une des plus pauvres de la RDC. La manne forestière qui y est produite ne profite nullement aux populations. C'est ce qu'affirmait Joachim Agdokuma Bitu, Ministre provincial en charge de l'Environnement de l'Equateur, à l'issue de l'atelier organisé par l'ONG internationale *Greenpeace*. Pour lui, la forêt demeure jusqu'aujourd'hui une grande richesse pour la province de l'Equateur, pourtant 83% des équatoriens vivent en deçà d'un dollar par jour. L'exploitation ne profite qu'aux exploitants<sup>40</sup>. En réalité, les industries forestières rechignent à investir dans les infrastructures sociales, car, selon elles, ce sont les taxes qu'elles paient au gouvernement central qui devraient financer ces investissements<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Art. 89 de la loi n°011/2002.....*op.cit.*

<sup>38</sup> Kalambay Lumpungu, G., *op.cit.*, p.409.

<sup>39</sup> Art. 121 de la loi.

<sup>40</sup> Agence congolaise de Presse (ACP), " Soutien à Mbandaka au moratoire sur les nouveaux titres forestiers en RDC", *http : //www.acpcongo.com*, consulté le 10 septembre 2012.

<sup>41</sup> Trefon, Th., "Exploitation industrielle du bois au Congo : une approche participative est-elle possible ?", in *Quel avenir pour les forêts de la République Démocratique du Congo ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*, Janvier 2007, p.42.

En ce qui concerne ensuite les retombées de la fiscalité forestière, il est de notoriété publique que non seulement les recettes réalisées par le fisc sont faibles et logent la plupart du temps dans les poches d'une infime minorité, mais aussi le peu qui rentre dans les caisses de l'Etat a difficile à être rétrocédé à la province, la retenue à la source n'étant même pas envisageable dans un environnement hostile à la décentralisation telle que voulue par le constituant de 2006.

### **3.3. Le défi des conflits récurrents entre exploitants forestiers et populations riveraines des forêts**

La principale pomme de discorde qui oppose les exploitants aux populations locales est le non respect de leurs engagements vis-à-vis des populations. C'est le cas d'un industriel au nom de ENRA qui exploite le bois depuis plus de 25 ans en RDC. Des promesses que cette société a faites depuis sont demeurées non tenues et elles ont fini par révolter la population de Beni dans la province du Nord-Kivu en juin 2007. Des cas similaires sont également signalés dans la province de l'Equateur.

L'exploitation forestière est aussi à la base des mésententes entre les exploitants et les populations, d'autant plus que lors de la coupe, les exploitants détruisent les champs des communautés riveraines, soit en y abattant des arbres ou soit en y tirant des grumes et cela, sans dédommagement, ni contrepartie, affamant de la sorte des familles entières<sup>42</sup>.

De tous les conflits qui opposent les exploitants avec les populations riveraines, les perdants sont très souvent les populations, tant les autorités politico-administratives ont tendance à protéger les intérêts des exploitants industriels. Les populations locales ont souvent l'impression d'être abandonnées par l'Etat, car leurs revendications font l'objet de brutales répressions policières.

La gouvernance forestière de la province de l'Equateur peut se résumer à travers ces paroles lâchées par Monsieur René Ngongo, chargé de "campagne forêt" à *Greenpeace*/Afrique, à l'issue de l'atelier de Mbandaka du mois de mars dernier : « A ce jour, l'exploitation industrielle des forêts a démontré ses limites, elle n'est pas un bon modèle pour le développement de la province de l'Equateur ni du pays, d'autres alternatives doivent impérativement être envisagées. Cette exploitation industrielle du bois n'a jamais apporté le développement aux communautés forestières. Elle conduit, par contre, à une fragmentation dangereuse des forêts intactes et à une dégradation accélérée des zones à haute valeur de conservation »<sup>43</sup>.

## **4. Conclusion**

---

<sup>42</sup>NkoyElela, D. (dir), *op.cit.*, p.49.

<sup>43</sup> René Ngongo cité par ACP, *op.cit.*

La gestion du secteur forestier de la RDC en général et de la province de l'Equateur en particulier est caractérisée par un hiatus entre les prescrits de la loi et la pratique sur le terrain. En général, les dispositions du code forestier qui protègent les droits des communautés locales sont inappliquées. Ce qui donne l'impression aux communautés locales que rien n'a jamais changé depuis la réforme de 2002. Pourtant, la loi n°011/2002 a suffisamment innové par rapport à l'ancienne législation coloniale demeurée en vigueur jusqu'en 2002.

Aussi, convient-il de relever, en guise de conclusion, que la relance attendue pour le développement de ce que l'on peut appeler *l'économie verte*<sup>44</sup> tarde à devenir une réalité. Le secteur forestier est en train de décevoir les espoirs suscités par la réforme et ce, à cause des pratiques de corruption et fondamentalement à cause du non respect de la loi en vigueur.

---

<sup>44</sup> Programme des Nations Unies pour l'environnement(PNUE), *Vers une économie verte. Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté. Synthèse à l'intention des décideurs*, Saint-Martin Bellevue, PNUE, 2011.



## Références

Agence congolaise de Presse (ACP), " Soutien à Mbandaka au moratoire sur les nouveaux titres forestiers en RDC, <http://www.acpcongo-com>, consulté le 10 septembre 2012.

Andriananja, H. et Raharirinina, V., "Quels enjeux pour la durabilité et la gouvernance des ressources naturelles et forestières à Madagascar ?", *Monde en développement*, Vol. 32, n°127, mars, 2004.

BossekotaW'atshia, L. et SabituKiseta,J., *Secteur forestier en RD Congo : réalités actuelles, stratégies de relance et perspectives d'avenir dans le nouveau contexte écologique mondial*, Kinshasa, Presses universitaires Bel Campus, 2005.

Kabamba, F. et alii, *Des forêts du bassin du Congo pour le climat global*, Washington, WRI, 2010.

KalambayLumpungu, G., "Les communautés locales dans le nouveau code forestier", in BakandejawaMpungu, G., MbataBetukumesuMangu, A. et KiengeKiengeIntudi, R. (dir), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République Démocratique du Congo. Actes des journées scientifiques de la Faculté de Droit 18-19 juin 2007*, Kinshasa, PUK, 2007.

KasongoNumbiKashemukanda, *L'Afrique se recolonise. Une relecture du demi-siècle de l'indépendance du Congo-Kinshasa*, Paris, l'Harmattan, 2008.

KasongoNumbiKashemukanda, *Eaux et forêts de la RD Congo. Un défi géostratégique*, Paris, l'Harmattan, 2008.

Kiyulu, J. et MpoyiMbunga, A., *Mécanismes d'amélioration de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo*, Rapport national d'études juridiques et socio-économiques, Août 2007.

L'arrêté ministériel n°261/2002, portant organisation et fonctionnement du cadastre forestier, *Les codes Larcier de la République Démocratique du Congo*, Tome IV : *Droit économique et commercial*, Kinshasa-Bruxelles, Afrique-éditions-Larcier, 2003.

Loi n°011/2002 du 20 août 2002 portant code forestier, *Journal officiel de la RDC*, 43<sup>ème</sup> année, n°spécial, Kinshasa 31 août 2002.

NkoyElela, D.(dir), *Exploitation du bois, paradoxe de la pauvreté et conflits dans le territoire de Mambassa (Ituri-Nord-Est de la RDC)*, Rapport publié en août 2007.

Pourtier, R., *L'Afrique centrale et les régions transfrontalières : perspectives de reconstruction et d'intégration*, Paris, OCDE, 2003.

Trefon, T., "Exploitation industrielle du bois au Congo : une approche participative est-elle possible ?", *Quel avenir pour les forêts de la République Démocratique du Congo ? Instruments et mécanismes innovant pour une gestion durable des forêts*, Janvier 2007.

# LA TRANSITION D'UNE INDUSTRIE D'EXTRACTION DES MATIERES PREMIERES VERS UNE INDUSTRIE DE TRANSFORMATION : EXEMPLE DU BOIS

*Par Juslain NSAMBANA BONKAKO\**

## INTRODUCTION

La forêt et ses ressources sont déterminantes dans les pays africains<sup>35</sup> en général et en RD Congo en particulier. Le secteur forestier est fondamental dans leur économie, en ce qu'il y procure des emplois à une part importante de la population active<sup>36</sup>.

Le bois, en dehors des autres produits forestiers, est important dans divers domaines de la vie et ses ressources financières devaient contribuer énormément au budget tant de l'Etat, des provinces que des entités territoriales décentralisées. En effet, le bois est une catégorie des matières premières qui permet, après son extraction, de transformer des multiples produits en vue de la satisfaction des besoins humains.

De même, le secteur des bois, exploité industriellement, fait l'objet d'une fiscalité dont l'importance est démontrable. De l'extraction des bois à leur exportation ou à leur vente aux consommateurs nationaux, plusieurs impôts, taxes et redevances sont perçus au profit des pouvoirs publics.<sup>37</sup>

Ces différentes charges fiscales contribueraient, dans un contexte de bonne gouvernance, énormément aux finances publiques des pays producteurs de bois et donc de la RD Congo. En RD Congo, en effet, la loi impose le principe de « non exonération des taxes et redevances »<sup>38</sup> aux exploitants forestiers.

La nature impérative des dispositions fiscales contenues dans le code forestier<sup>39</sup> fait ressortir l'importance et la place des ressources des bois parmi tant d'autres qui devaient alimenter les finances publiques en RD Congo et contribuer au développement et au bien être de la population.

---

\* *Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa; Avocat près la cour d'appel de Bandundu*

<sup>35</sup> Surtout ceux de l'Afrique centrale producteurs des bois tropicaux.

<sup>36</sup> De 4000 employés en RCA à 25000 au Cameroun (KIYULU Joël et MPOYI MBUNGA, *Mécanismes d'amélioration de la gouvernance forestière en RDC, rapport national d'études juridiques et socio-économiques*, publié par ICCN, août, 2007)

<sup>37</sup> Lire, pour connaître davantage la liste de ces impôts, taxes et redevances et les structures intervenant pour leur collecte, la nomenclature des taxes et redevances filière bois publié par la Fédération des industries de bois en RDC, cité par KIYULU Joël et MPOYI MBUNGA, op cit, pp 77 à 83

<sup>38</sup> Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, art 120

<sup>39</sup> Art 120 à 125 du code forestier, précité.

L'exploitation des bois en RD Congo remonte des temps anciens. Cependant, limitée essentiellement à l'extraction (sans que celle-ci soit suivie de la transformation), cette exploitation n'était pas entourée des mesures d'encadrement nécessaires pour promouvoir ce secteur aussi important tant pour les pouvoirs publics que pour la population congolaise.

Il existe, en RD Congo, quelques entreprises forestières ou, mieux, quelques industries d'exploitation forestière. La superficie apte à soutenir l'exploitation industrielle de bois d'œuvre est d'environ 60 millions d'hectares dont 35.830.607 hectares sont alloués aux exploitants forestiers<sup>40</sup>. Deuxième après les forêts de l'Amazonie, les forêts du bassin du Congo font de la RD Congo l'un des grands<sup>41</sup> pays dans lesquels l'extraction et, le cas échéant, la transformation des bois devaient être une préoccupation majeure pour son développement. La nécessité de porter un regard particulier sur l'exploitation des bois, exploitation qui ne se limiterait pas seulement à l'extraction des bois mais également à leur transformation, est un enjeu majeur pour le développement du pays.

Pour y parvenir il faut que, dans un premier temps, des mesures d'encadrement efficaces soient mises en place pour, non seulement, encourager l'extraction et l'exportation des bois sous forme des grumes mais aussi et surtout promouvoir les industries locales de transformation de ces bois. Qu'en est-il alors des mesures réglementaires du secteur forestier ? En d'autres termes, sur le plan juridique, les dispositions tant conventionnelles que légales qui réglementent l'exploitation des bois en RD Congo, sont-elles suffisantes ou incitatives pour encourager considérablement cette activité et passer de l'extraction à la transformation des bois ?

Il faut, cependant souligner que cette exploitation des bois, qui est présentée ici comme un facteur de développement si elle est accompagnée d'un cadre juridique et sécuritaire adéquat, connaît aussi en elle-même certaines entraves non négligeables tant sur le plan international que national. Comprenant qu'il n'existe pas de transformation possible sans extraction au départ et convaincu que l'extraction est liée à l'exploitation qui est déjà entachée des contraintes, quel intérêt d'envisager la transition d'une industrie d'extraction vers celle de transformation des bois ?

Cette étude tentera d'apporter des réponses à cette problématique. Pour y arriver, elle sera abordée en deux points dont nous présenterons l'exploitation des bois en RD Congo (I), ce qui est préalable à la nécessité de transiter de l'extraction vers la transformation (II).

## **I. L'exploitation de bois en RD Congo**

---

<sup>40</sup> BOSSEKOTA W'ATSHIA et SABITI KISETA, *Secteur forestier en RD Congo : réalités actuelle, stratégie de relance et perspectives d'avenir dans le nouveau contexte écologique mondial*, rapport OBSAM, édition Presses universitaires BEL CAMPUS, n° spécial 2005, Kinshasa

<sup>41</sup> La RD Congo occupe la dernière position parmi les 11 pays producteurs des bois tropicaux au niveau international dont : Brésil, Indonésie, Malaisie, Gabon, Cote d'Ivoire, Cameroun, Ghana, Libéria, République centrafricaine, République populaire du Congo et la RD Congo.

L'exploitation de bois en RD Congo fait partie des minimes investissements que l'on peut compter. Elle constitue une catégorie d'exploitation des forêts, propriété de l'Etat Congolais.<sup>42</sup> L'exploitation et l'utilisation des forêts par les personnes physiques ou morales de droit public ou privé sont régies par les différents lois et règlements<sup>43</sup> qui justifient le rôle interventionniste<sup>44</sup> de l'Etat dans ce secteur. Ce qui prouve l'évidence d'analyser les différents textes qui réglementent l'exploitation des bois en RD Congo pour tenter de ressortir leur caractère incitatif ou non à l'égard des investisseurs du domaine forestier.

L'exploitation, qui entraîne la production, est un aspect important de la croissance économique pour un pays qui aspire à devenir un Etat émergent<sup>45</sup>. Ce qui est donc un processus du développement si cette croissance est accompagnée de la bonne gouvernance<sup>46</sup>.

Après l'analyse des mesures d'encadrement de l'exploitation des bois, il est important de présenter l'apport de cette exploitation au développement socio économique de la RD Congo ; analyse qui consiste à ressortir les différents points positifs que peut amener l'exploitation des bois dans un milieu.

On se rendrait finalement compte que ce serait incomplet de ne pas ressortir les entraves à l'exploitation des bois en RD Congo. Car, après tout, l'exploitation des bois demeure actuellement l'une des activités qui sont au centre des vifs débats tant sur le plan international que national, surtout à l'heure des perturbations climatiques.

## **I.1 mesures d'encadrement de l'exploitation de bois en RD Congo**

Sans prétendre faire une étude très complète des textes qui concourent au secteur forestier, précisément ceux qui réglementent l'exploitation des bois, ce séminaire se charge d'analyser quelques uns tant sur le plan international que national.

### ***I.1.1. les normes internationales sur l'exploitation de bois***

Signalons que la RD Congo est membre de l'organisation internationale des bois tropicaux (OIBT en sigle). A ce titre, elle a ratifié la convention internationale du 27 janvier 2006 qui a remplacé celle de 1994 sur les bois tropicaux. Cette convention institue deux catégories des membres dont, la première, composée des pays producteurs des bois tropicaux et, la deuxième, composée des pays importateurs.

---

<sup>42</sup> Art 7 du code forestier, précité.

<sup>43</sup> Loi n° 11-2002 du 29 août 2002 portant code forestier ; l'arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFFET/263/2002 du 03 octobre 2002 sur l'exploitation forestière ;

<sup>44</sup> Comme il est connu que l'Etat intervient dans la vie des affaires de deux manières, tantôt comme régulateur, par l'édition des normes obligatoirement imposables dans un secteur donné, tantôt comme entrepreneur, en créant, seul ou en association à d'autres personnes, les entreprises. Dans le cas d'espèce, il s'agit de sa première mission régulatrice.

<sup>45</sup> Tel que le souligne MATATA PONYO dans son Discours d'investiture du Gouvernement de la RD Congo devant l'Assemblée nationale en projetant qu'à l'horizon 2030 la RD Congo pourra être classé comme pays émergent.

<sup>46</sup> Bonne gouvernance entendue actuellement comme la clé d'ouverture de la RD Congo, concept beaucoup utilisé mais peu appliqué dans le contexte tant politique qu'économique du pays.

Parmi les pays de la première catégorie, on cite notamment le Cameroun, le Gabon, la République Centrafricaine, la RD Congo, etc. Tout en reconnaissant les règles sur la gestion durable des forêts et sur la protection de l'environnement, les Etats partis à cette convention s'engagent néanmoins à encourager l'exploitation et le commerce des bois.

Les pays membres à l'OIBT ont la souveraineté de mettre en place, dans leurs territoires respectifs, une réglementation nationale favorable à l'exploitation et au commerce de bois.

### ***1.1.2. la législation nationale en matière d'exploitation de bois en RD Congo***

Dans ce point, il est question d'exposer les différents textes juridiques qui organisent l'exploitation industrielle des bois en RD Congo. En analysant ces textes, quelques dispositions, que nous estimons plus techniques, retiendront notre attention. Il s'agira notamment des règles sur la concession forestière, sur les permis de coupe, sur l'exploitation des bois, sur la circulation des produits forestiers (comme les bois), etc.

En RD Congo, la constitution de la République garantit tant aux nationaux qu'aux étrangers le droit de créer des investissements dans toute l'étendue du territoire national.<sup>47</sup> L'exploitation industrielle des bois est comptée parmi les investissements devant mériter cet encouragement et cette sécurité.

Comme investissement, l'exploitation industrielle des bois n'échappe donc pas aux dispositions de la loi portant code des investissements<sup>48</sup> et de ses mesures d'exécution<sup>49</sup>. Le climat d'investissement, qui est actuellement le cheval de bataille des investisseurs, trouve également son application dans des activités d'exploitation industrielle des bois. Cependant, ce climat d'investissement n'étant pas attractif, le secteur des bois n'est pas non plus épargné de cet état du climat. Rappelons à ce titre que les pertinentes dispositions contenues dans le code des investissements ne traduisent pas intégralement ce concept « climat d'investissement ». Celui-ci a un contenu plus vaste qui intègre non seulement un environnement juridique adéquat mais aussi la bonne gouvernance<sup>50</sup>, la stabilité des institutions politiques du pays<sup>51</sup>, la stabilité macroéconomique<sup>52</sup>, la fiscalité incitative<sup>53</sup>, etc.

<sup>47</sup> Constitution de la RD Congo du 18 février 2006, art 34, al 2

<sup>48</sup> Loi n° 004-2002 du 21 février 2002 portant code des investissements. Aussi du fait que le secteur de l'exploitation des bois n'est pas écarté du champ d'application du présent code comme énuméré à son article 3

<sup>49</sup> Décret 065/2002 du 5 juin 2002 portant statut, organisation et fonctionnement de l'agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI).

<sup>50</sup> Bonne gouvernance, ici, au sens de bonne gouvernance forestière qui consiste en la mise en place des services étatiques à même d'assurer durablement la gestion des forêts et de leurs ressources. Ce qui implique une nette organisation des services commis au contrôle des exploitants forestiers sur base des techniques modernes de contrôle et une administration forestière informatisée. (Lire KIYULU J et MPOYI MBUNGA, *Mécanismes d'amélioration de la gouvernance forestière en RDC*, rapport national d'études juridiques et socio économiques, publié par l'UE et ICCN, août 2007)

<sup>51</sup> L'aspect stabilité institutionnelle est très déterminant dans tous les domaines de la vie d'un pays, car il est admis que c'est la politique qui dirige. Dans le cas d'espèce, la stabilité politique joue un rôle déterminant dans la stabilité économique et donc sur la sécurité des affaires car il est sans ignorer que l'Etat intervient dans la vie des affaires (comme régulateur) à travers ses structures.

<sup>52</sup> La stabilité macroéconomique, qui est le souffle même des opérations économiques internationales, est l'un des éléments déterminants d'attrait des investisseurs.

<sup>53</sup> Bien que l'on sache que fiscalistes et économistes soient opposés sur respectivement le besoin de générer plus des recettes pour le Trésor public pour les premiers et la nécessité d'attirer des investisseurs en instituant une fiscalité favorable pour les autres, il est idéal que dans un contexte de recherche de la croissance économique et donc du développement, une fiscalité plus favorable soit appliquée aux investisseurs.

Néanmoins, il faut avouer, sans aucun doute, que ce climat d'investissement commence par la pertinence des textes qui réglementent un secteur donné (comme, celui de bois).

Le code des investissements est, sur le plan interne, le texte de départ qui réglemente tout investissement, à l'exception de certains secteurs prévus à l'article 3 du code.

L'exploitation de bois en RD Congo est régie par la loi n°011-2002 du 29 août 2002 portant code forestier et divers arrêtés<sup>54</sup> pris en exécution de cette loi. Cette loi fixe des règles relatives notamment à la concession forestière et au permis de coupe.

La concession forestière se démarque nettement de la concession foncière et constitue un droit réel immobilier « sui generis » parce que portant uniquement sur le bois.<sup>55</sup> Tout contrat de concession forestière est accompagné des cahiers de charge qui reprennent de façon spécifique les droits et obligations des parties prenantes.

En RD Congo, la loi fait obligation à toute personne désirant obtenir une concession forestière de remplir les conditions suivantes :

- *Etre domiciliée, pour une personne physique, en RD Congo, ou être constituée, pour une personne morale, conformément à la loi<sup>56</sup> et avoir son siège social en RD Congo.*
- *Déposer un cautionnement auprès d'une institution financière établie en RD Congo, en vue de garantir le paiement de toutes indemnités si les travaux sont de nature à causer un dommage ou s'il est à craindre que les ressources ne soient pas suffisantes pour faire face à sa responsabilité.<sup>57</sup>*

Le contrat de concession forestière confère au concessionnaire le droit d'exploiter la superficie de forêt concédée dans le respect des dispositions légales et réglementaires. Ce contrat est signé entre le requérant et l'Etat représenté par le ministre ayant la forêt dans ses attributions. Il est conclu principalement par adjudication et exceptionnellement de gré à gré.

Après l'obtention d'une concession forestière et avant l'exploitation proprement dite des bois, toute exploitation forestière est soumise à l'obtention de l'une des autorisations d'exploitation forestière constatées par des permis de coupe (dont notamment le permis ordinaire de coupe).

<sup>54</sup> L'AM 259/2002 du 03 octobre 2002 instituant le conseil consultatif des forêts ; l'AM 260/2002 du 03 octobre 2002 instituant la procédure des transactions en matière forestière ; l'AM 263/2002 portant organisation et fonctionnement du Cadastre forestier ; l'AM 262/2002 sur la procédure d'établissement du plan d'aménagement forestier ; l'AM 263/2002 du 03 octobre 2002 sur l'exploitation forestière ; l'AM 276/2002 du 05 novembre 2002 déterminant les essences forestières protégées ; l'arrêté interministériel n° 010 du 17 mars 2004 portant mesures économiques pour le développement de « filière bois » et la gestion durable des forêts.

<sup>55</sup> Lire pour plus de détails BOSSEKOTA W'ATSHIA et SABITI KISETA, op cit.

<sup>56</sup> Actuellement, il s'agit du respect des dispositions de l'acte uniforme de l'OHADA relatif aux sociétés commerciales et groupements d'intérêt économique.

<sup>57</sup> Art 82 du code forestier, précité



Le permis ordinaire de coupe est délivré au titulaire d'une concession forestière pour lui permettre de prélever du bois dans la concession, sur une aire n'excédant pas milles hectares.<sup>58</sup> Le permis ordinaire de coupe étant reconnu uniquement aux exploitants industriels, un exploitant industriel peut être titulaire de plusieurs permis à la fois. Ceci est d'autant plus juste du fait de possibles superficies que peuvent couvrir les contrats de concession forestière pouvant être signés entre les exploitants et l'Etat conformément à l'article 92 du code forestier.<sup>59</sup> Délivré par le secrétaire général du ministère chargé des forêts, après bien sûr l'obtention de concession forestière, le permis est valable pour une période d'un an au maximum, allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre.<sup>60</sup>

Cet arrêté, comme on peut le lire, ne prévoit pas de possibilité de renouveler le permis. Une question se pose, à ce sujet, dans la mesure où la loi qui régit la concession forestière n'en prévoit aucune durée pourtant le permis qui en est la suite n'a qu'une durée d'un an. Faut-il, pour cela, conclure que la durée de permis vaut également pour le contrat de concession ? En d'autres termes, les exploitants ayant obtenu des contrats de concession doivent-ils exploiter ces superficies pendant la période prévue pour le permis. Dans cette hypothèse, qu'arrive-t-il lorsque l'exploitant n'a pas pu finir l'exploitation de la superficie pendant la période de validité du permis ? Nous pensons que cette disposition devait prévoir expressément la possibilité de renouveler le permis.

S'agissant de l'exploitation proprement dite de bois, c'est-à-dire après conclusion du contrat de concession forestière et obtention du permis ordinaire de coupe, l'exploitant industriel est soumis à certaines règles concernant notamment la production et la circulation des bois.

En effet, les activités de coupe des bois s'effectuent les jours ouvrables, de six heures à dix huit heures et, cela, de façon rationnelle par parcelles de 250 hectares au maximum et suivant un ordre de coupe déterminé par l'administration provinciale chargée des forêts.<sup>61</sup>

Il est prévu une série d'interdictions<sup>62</sup> qui accompagnent la production de bois. Une interdiction n'a pas sa raison d'être si elle n'est pas accompagnée des sanctions. Pour cela, l'art 65 de l'arrêté sous examen renvoie aux dispositions du code forestier.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Art 7 de l'arrêté ministériel du 03 octobre 2002 portant mesures relatives à l'exploitation forestière.

<sup>59</sup> Cette disposition énumère les différentes superficies pouvant faire l'objet de concession forestière et institue une interdiction formelle quant à la possibilité de concéder des forêts de superficie totale supérieure à 500.000 hectares. Cet article dispose, en effet, que le contrat de concession forestière est signé, pour le compte de l'Etat, par le ministre. Ce contrat est approuvé par ordonnance du président de la République lorsque la ou les forêts à concéder dépassent une superficie totale de 300.000 hectares. Il est approuvé par une loi lorsque la superficie totale à concéder est supérieur à 400.000 hectares.

<sup>60</sup> Art 8 de l'arrêté du 03 octobre 2002, précité.

<sup>61</sup> Art 39 et 40 de l'AM du 03 octobre 2002, précité.

<sup>62</sup> Les articles 40 à 48 de l'AM sous examen prévoient quelques interdictions dont :

- Interdiction d'exploiter simultanément dans deux parcelles ;
- Interdiction de la coupe rase ;
- Interdiction d'abandonner sur le parterre de la coupe des arbres sur pied ou des grumes ayant une valeur marchande compte tenu des conditions économiques de la région.
- Interdiction d'établir ou faire établir des cultures sur les terrains faisant l'objet du permis de coupe.

<sup>63</sup> Art 143 à 154 du code forestier

Pendant l'extraction, tout arbre abattu et toute grume reçoivent un marquage spécifique comprenant certaines précisions concernant le sigle de l'exploitant, le numéro du permis de coupe et un numéro d'ordre d'une série ininterrompue.<sup>64</sup>

Le détenteur d'un permis ordinaire de coupe des bois tient à jour, pour chaque parcelle, un registre intitulé « formulaire de mesurage des bois abattus » qui porte le nom de l'exploitant et le numéro du permis. Ce registre contient certains renseignements<sup>65</sup> importants quant à un éventuel contrôle.<sup>66</sup>

Parmi les droits de l'exploitant forestier, la circulation des bois dans des voies d'évacuation publique est l'un des plus importants. En effet, tout concessionnaire ou exploitant forestier a le droit d'accéder à une voie d'évacuation publique, par routes, pistes, chemins de triage ou voies ferrées, cours d'eau sans aucune entrave de la part soit de l'occupant ou du concessionnaire du fonds traversé. Toutefois, lors de l'établissement du tracé du réseau d'évacuation, si l'occupant ou le concessionnaire du fonds traversé s'estime lésé, il saisit l'administration locale chargée des forêts en vue de trouver une solution à l'amiable. A défaut, toutefois de cette solution, le différend est soumis à une commission dont la composition est fixée par la loi.

Après avoir parcouru les mesures d'encadrement de l'exploitation des bois en RD Congo, il importe, à présent, de présenter l'apport de l'exploitation des bois en RD Congo.

## **I.2. L'apport de l'exploitation de bois en RD Congo**

Pour tenter d'approcher l'apport réel de l'exploitation des bois en RD Congo, il importe de situer l'analyse à trois niveaux : sur le plan fiscal, sur le plan économique et sur le plan social (c'est-à-dire sur le plan de l'emploi que ce secteur des bois peut générer).

Ce choix tridimensionnel se justifie dans le fait que, comme nous l'avons déjà souligné, l'exploitation des bois est une des formes des investissements qui, de façon générale, entraînent comme effets positifs notamment l'augmentation de la production industrielle, la contribution aux recettes fiscales et à la création des emplois<sup>67</sup>.

Cet exercice demeure très délicat dans le contexte de la RD Congo où l'appareil statistique est déliquescant, et le secteur forestier pas le mieux loti. Si les données sur les volumes d'exportation peuvent être considérées comme relativement correctes à cause des services étatiques commis au contrôle à la frontière, la production est mal cernée du fait de l'existence d'un vaste secteur informel encore peu documenté<sup>68</sup> et l'absence des

<sup>64</sup> Art 49 de l'arrêté sous examen

<sup>65</sup> Art 51 du même arrêté

<sup>66</sup> Dans le cadre des missions que les agents de l'administration chargée des forêts et les membres du conseil consultatif provincial des forêts sont appelés à effectuer conformément aux dispositions du code et de l'arrêté ministériel N° CAB/MIN.AF-E.T/259 du 03 octobre 2002 portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts.

<sup>67</sup> KUMBU ki NGIMBI, *Protection légale des investissements privés étrangers en République Démocratique du Congo et coopération eurafricaine*, thèse, Hambourg, RFA, 1998, p.106

<sup>68</sup> BOSEKOTA WATSHIA et SABITI KISETA, *Op.cit.*, p.52

moyens efficaces de contrôle sur terrain. En outre, la transparence au sein de quelques unités d'exploitation est une problématique difficile à obtenir des réponses appropriées. Si le nombre des personnels qu'elles gèrent n'est pas aisé à obtenir, leur régime salarial est, selon les responsables des services de personnel, du domaine des secrets professionnels.

Néanmoins, l'apport fiscal pouvant être analysé en fonction des textes légaux et réglementaires. Théoriquement, cette question peut être bien abordée.

### **1.2. 1. La fiscalisation<sup>69</sup> du secteur de bois en RDC**

Loin de prendre les risques de faire une étude chiffrée avec exactitude, ce séminaire se propose d'énumérer les différents droits (impôts, taxes et redevances) perçus, à titre principal ou à l'occasion de cette activité, tout au long du circuit d'exploitation des bois.

En République Démocratique du Congo, plusieurs services et institutions publics concourent à la fiscalisation du secteur forestier. Leur énumération paraît évidemment utile pour permettre d'apprécier les multiples interventions de l'Etat dans le circuit de l'exploitation forestière et principalement celle des bois. On peut à ce titre citer notamment la DGI,<sup>70</sup> la DGRAD<sup>71</sup>, DGDA<sup>72</sup>, la SCTP<sup>73</sup> (ex- ONATRA) ; OGEFREM<sup>74</sup>, RVF<sup>75</sup>, OCC<sup>76</sup>, Agents de l'environnement, les services provinciaux des recettes<sup>77</sup>, etc.

Tous ces services et institutions de l'Etat (compris comme pouvoir central, province et ETD) s'occupent chacun d'une catégorie spéciale des droits à percevoir au profit de l'Etat. Clairement, disons que tout au long du circuit économique, c'est-à-dire de l'extraction d'une matière première (comme le bois) à sa consommation finale ou à son exportation, plusieurs charges lui sont attachées. Cette situation qui demeure bénéfique pour l'Etat est, par contre, source d'augmentation des prix des bois ou des produits issus de leur transformation. Mais quoiqu'il en soit, ce qui importe pour l'Etat, c'est de générer les recettes publiques. C'est de la prédominance fiscale sur toutes autres considérations socio-économiques.

<sup>69</sup> Fiscalisation : l'ensemble des droits perçus sur l'exploitation des bois comprenant les impôts, taxes et redevances dont les taux sont fixés par les lois et règlements en la matière.

<sup>70</sup> DGI : Direction générale des impôts. Ce service public s'occupe du recouvrement des impôts dont notamment la taxe sur la valeur ajoutée relative à la vente du bois, l'impôt sur le bénéfice, l'impôt professionnel sur la rémunération.

<sup>71</sup> DGRAD : Direction Générale des recettes administratives, domaniale, judiciaire et de participation. Elle se charge de collecter toutes les taxes et redevances revenant à l'Etat au sein d'une entreprise d'exploitation forestière.

<sup>72</sup> DGDA : Direction générale des douanes et accises. Elle intervient pour percevoir des droits de douane à l'exportation avant la sortie des bois.

<sup>73</sup> SCTP : Société congolaise des transports et port. Elle perçoit tous droits en rapport avec les ports et, éventuellement la location de ses engins (bateaux, barges, etc.) et les droits d'embarcation dans les installations portuaires de la SCTP conformément aux dispositions des articles 7 et 8 de l'arrêté interministériel n° 010 du 17 mars 2004 portant mesures économiques pour le développement de « filière bois » et la gestion durable des forêts.

<sup>74</sup> OGEFREM : Office de gestion de fret multimodale. (Art 10, al 3 de l'arrêté interministériel du 17 mars 2004, précité)

<sup>75</sup> RVF : Régie des voies fluviales. (Art 10, al 1 du présent arrêté)

<sup>76</sup> OCC : Office congolais de contrôle, service très important dans le contrôle des bois à l'exportation.

<sup>77</sup> Les services provinciaux perçoivent les droits qui reviennent aux provinces comme l'IRL (si l'entreprise a des maisons de location), l'impôt sur les véhicules ( vignette) pour les engins propres à la société.

Outre le régime fiscal général, il existe une fiscalité forestière particulière<sup>78</sup> aux exploitants forestiers (dont les exploitants industriels des bois).

Rappelons à ce sujet qu'aucun exploitant forestier, aucun exportateur ni transformateur des produits forestiers ne peut, quel que soit le régime fiscal auquel il est soumis, être exonéré du paiement des droits, taxes et redevances prévues par le code forestier et ses mesures d'exécution<sup>79</sup>.

Ce texte prévoit :

1. La redevance de superficie concédée
2. La taxe d'abattage
3. La taxe à l'exploitation
4. La taxe de déboisement
5. La taxe de reboisement<sup>80</sup>

Les produits de ces taxes et redevances forestières sont versées au compte du trésor public suivant une répartition prévue à l'article 122 du code forestier (entre le trésor public, les provinces, entités territoriales décentralisées et au fonds forestier national).

De ce qui est dit ci-haut, il faut comprendre que tout exploitant industriel est soumis à un double régime fiscal (commun et particulier) qui n'est pas à confondre avec la double imposition fiscale.

Mis ensemble les différents impôts, taxes et redevances<sup>81</sup> tant du régime fiscal commun que du régime particulier (exposé ci-dessus), on peut affirmer théoriquement que la contribution des exploitants industriels des bois est assez modeste.

Les impôts des exploitants forestiers restent, comme ceux des sociétés étrangères investissant au Congo<sup>82</sup>, une source importante de financement pour l'Etat Congolais.

### ***1.2.2. L'apport de l'exploitation industrielle de bois sur le plan social***

Le chômage et le sous-emploi constituent un sérieux casse-tête pour le gouvernement congolais.<sup>83</sup>

<sup>78</sup> Lire avec intérêt KABONGO TSHIKALA, Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier en RDC, publié FAO, septembre 2004 ; Fédération des industries des bois en RDC, nomenclature des taxes et redevances filière bois, cité par KIYULU J. et MPOYI MBUNGA, op cit, pp 78-83

<sup>79</sup> Art.120 du code forestier.

<sup>80</sup> Art 121 du code forestier, précité.

<sup>81</sup> Il existe à cet effet un arrêté interministériel n°010 du 17 mars 2004 (précité) qui énumère ces droits imposables aux exploitants forestiers, voir également la nomenclature des taxes et redevances filière bois, publiée par la fédération des industries du bois en RDC cité par KIYULU J. et MPOYI MBUNGA, op cit.

<sup>82</sup> Lire KUMBU ki NGIMBI, Protection légale des investissements privés étrangers en République Démocratique du Congo et coopération eurafricaine, Thèse de Doctorat, Hambourg, RFA, 1998.

<sup>83</sup> KUMBU ki NGIMBI, *op. cit.*, p 110.

Pour apprécier la contribution ou l'impact du secteur des bois sur le plan social en RDC, cette étude se propose de mener les investigations dans une industrie d'exploitation forestière, en l'occurrence la SODEFOR<sup>84</sup>.

Créée en 1994 en succédant à la Forescom (Société d'Etat nationalisée) dissoute en 1990, la SODEFOR est une société composée des capitaux des associés de SOFORMA dont les dirigeants recherchaient, au début des années 90, une source d'approvisionnement en SAPELLI et TOLA, essences qui ne se trouvent pas ou peu dans le Bas-Congo mais plutôt dans le Bandundu/Mai-Ndombe où se trouvent les différents postes de travail de la SODEFOR. A sa création, la SODEFOR a bénéficié de l'Etat par protocole d'accord signé entre associés, toutes les concessions et garanties d'approvisionnement qui étaient détenues par l'ex-Forescom.

Du point de vue de l'emploi, la SODEFOR ayant hérité d'un personnel assez âgé de 1500 agents, comptait, en 2009, 1886 agents ; en 2010 : 1982 ; en 2011 : 2054 et à ce jour elle compte 1996 agents dont 1603 agents sous contrat à durée indéterminée, 254 à durée déterminée et 139 stagiaires<sup>85</sup> (composés des cadres, agents de maîtrise et ouvriers répartis dans divers métiers de la société).

Sur le plan des réalisations sociales, il importe de souligner qu'à l'occasion de l'exploitation des bois par une unité économique, plusieurs actions sociales peuvent être réalisées ou soutenues.<sup>86</sup>

Remplissant cette obligation légale, la SODEFOR construit, dans toute la région, des bâtiments scolaires et fournit des bancs et tableaux à travers le Mai-Ndombe<sup>87</sup>. Ensuite, elle dispose aussi d'une structure de santé implantée à Nioki<sup>88</sup> qui accueille, certes, les salariés de l'entreprise mais aussi les personnes de la zone de santé concernée. Elle est, enfin, très active dans la construction des ponts. Elle assure aussi des travaux nécessaires pour la praticabilité de la route de NIOKI-MPOLE (115Km), ce qui permet de désenclaver trois territoires (Mushie, Kutu et Inongo). Hormis ces apports (sur le plan social), SODEFOR s'implique à tous les niveaux comme par exemple : le transport des personnes vers Kinshasa à l'aide de ses barges.

<sup>84</sup>SODEFOR : Société d'exploitation forestière. Le choix de la SODEFOR en dehors des autres exploitants industriels se justifie par la parfaite connaissance des lieux de siège social et d'exploitation d'où nous sommes originaire.

<sup>85</sup> SODEFOR Kinshasa, Service du personnel, Récapitulatif synthèse des effectifs, juin 2012.

<sup>86</sup> Le code de 2002 fait obligation aux exploitants de prévoir, dans les dispositions particulières que doit contenir le cahier de charge, la part des communautés locales dans l'exploitation des bois. (Art 89 du code forestier) bien que le sens de cette obligation soit détourné par les « chefs des terres » qui considèrent qu'il s'agit droits (en nature ou en numéraire) qu'ils sont en droit de percevoir avant toute exploitation par un concessionnaire au mépris de la communauté riveraine toute entière ; lire avec intérêt NKOY ELELA, *Exploitation des bois, paradoxe de la pauvreté et conflits dans le territoire de MAMBASSA* (Ituri, nord-est de la RDC), IKV PAX, août 2007.

<sup>87</sup> C'est un District dans le Bandundu qui deviendra une province après la mise en place de la nouvelle configuration conformément à l'article 2 de la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ces jours.

<sup>88</sup>NIOKI : Siège social de la SODEFOR situé en bordure de la rivière MFIMI et de la forêt équatoriale. Il est à environ 400Km de la capitale Kinshasa. Plusieurs unités de production forestière sont dispersées autour de NIOKI, centre de réception des bois.

Qu'en est-il alors de l'apport de l'exploitation des bois sur le plan économique en RD Congo ? En d'autres termes, quel diagnostic peut-on poser de l'exploitation des bois sur la croissance économique en RDC ?

### **1.2. 3. Contribution économique de l'exploitation industrielle de bois en RDC**

La RD Congo compte trois grandes entreprises<sup>89</sup> et à peu près une douzaine des petites entreprises<sup>90</sup> qui y exploitent industriellement le bois.

L'exploitation des bois en RD Congo présente un bilan éphémère non seulement à cause du nombre réduit des industries d'exploitation par rapport à l'étendue des forêts que le pays regorge mais également du fait des multiples facteurs qui en constituent les entraves (développées au point suivant).

En effet, de tous les pays producteurs retenus au niveau mondial, la RD Congo occupe la dernière place avec une production moyenne annuelle de 0,1% du total de la production mondiale.<sup>91</sup>

C'est paradoxal d'observer que la RD Congo qui possède la 2<sup>e</sup> forêt au monde juste après l'Amazonie au Brésil<sup>92</sup> soit le dernier producteur des bois tropicaux. A quoi ce paradoxe est dû ?

Des multiples raisons justifient cette faible production et constituent à ces jours des graves problèmes de l'exploitation des bois.

### **1.3. Les entraves à l'exploitation des bois en RD Congo**

Avant d'exposer toutes autres causes affectant l'exploitation des bois en RD Congo, l'analyse critique des textes légaux et réglementaires sur l'exploitation des bois demeure prioritaire.

En effet, la question de la promotion des investissements étant au centre des débats, colloques et séminaires tant sur le plan national, régional que mondial, plusieurs initiatives se prennent pour relancer les différents domaines porteurs de croissance. En premier lieu, c'est l'édiction d'une législation nationale reformée, moderne et attractive<sup>93</sup>. Le code forestier<sup>94</sup> est l'un des textes<sup>95</sup> qui répondent à cette problématique.

<sup>89</sup> SIFORCO (filiale du groupe Allemand Danzer), SOFORMA (qui comprend également les sociétés FORABOLA et CFI) et SODEFOR (ex- Forescom)

<sup>90</sup> ITB, PARAFRIQUE ; SAFBOIS, SCIBOIS, AGIFOR, SOKIBOIS, SOEXFORLO, AMEX BOIS, LA a Forestière, BELGO CONGO, SOCOBELAM, ENRA Forest.

<sup>91</sup> BOSSEKOTA W' ATSHIA et SABITI KISETA, op cit, p. 123

<sup>92</sup> F. LOORE, « Les forêts du Congo, sanctuaire écologique et poumon africain », in *magazine de la coopération belge sur les forêts du Congo*, n° 2, juin 2007 ; PNUE, *L'avenir de l'environnement en Afrique. Notre environnement, notre richesse*, synthèse, 1<sup>e</sup> éd., 2006

<sup>93</sup> BALINGENI KAHOMBO, « L'adhésion de la RDC à l'OHADA : vers la prospérité nationale par l'unification du droit », in *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.11, juillet 2012, p.106.

<sup>94</sup> Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, in Journal officiel de la RDC, n° spécial du 30 août 2002.

Quoi qu'il en soit, la législation et la réglementation forestières, nouvelles soient-elles, ne sont pas aussi parfaites et très commodées comme on peut le penser. En saluant le nouveau code forestier (de 2002) d'avoir mis fin à la multiplicité des taxes et redevances forestières ainsi qu'à celle des guichets<sup>96</sup>, il faut cependant dire que le régime fiscal de l'exploitation forestière, n'admettant aucune exonération<sup>97</sup>, soumet l'exploitant à des multiples impôts et taxes du droit commun.<sup>98</sup> Plusieurs impôts et taxes demeurent frappés aux exploitants des bois en dépit de l'antinomie entre la nécessité d'attirer les investisseurs par une fiscalité très favorable et le besoin de mobiliser les recettes fiscales par l'Etat.

Le reproche qui mérite encore d'être fait au code forestier de 2002, c'est de n'avoir pas expressément prévu les droits des autochtones sur les forêts lors de la conclusion des contrats de concession. Il se limite laisser libre cours aux exploitants de signer des conventions avec les membres des communautés locales dans le cadre des clauses particulières que doit contenir le cahier de charge. En effet, il est critiquable que la plupart des textes ( légaux et réglementaires) ne tiennent pas compte des réalités sociologiques des congolais. Importées très souvent de l'Europe, les pertinentes dispositions du code forestier ne prévoient pas de façon exacte la part des autochtones des forêts à concéder pourtant le droit congolais reconnaît l'autorité traditionnelle des chefs coutumiers. C'est cela l'une des causes des conflits forestiers<sup>99</sup> entre exploitants de bois et populations (qui se considèrent comme «propriétaires coutumiers» desdites forêts). C'est le cas notamment du conflit entre la SODEFOR et la population d'OSHWE (Mai – Ndombe/Bandundu).<sup>100</sup>

Dans la pratique, au lieu que ces clauses s'articulent autour des réalisations sociales, telle que prévu par la loi, profitant ainsi à toute la population indistinctement (même dans pareil cas, ces populations sont souvent perdants), elles profitent plutôt aux autorités coutumières ou aux chefs des clans, considérés comme coutumièrement « propriétaires » de ces forêts, objet de contrat de concession. Cette problématique qui semble scientifiquement inconcevable a un impact sérieux sur l'exploitation des bois. C'est une évidence à régler tant sur e plan foncier que forestier.

Certaines embuches liées à la mauvaise gestion forestière sont également à la base de faible contribution de l'exploitation des bois au développement de la RD Congo. On ne

<sup>95</sup> Plusieurs autres textes ont été pris dans le but de mettre en place une nouvelle législation pouvant répondre au souci des investisseurs. C'est le cas notamment de la loi n°004/2002 portant code des investissements, loi n° 007/2002 portant code minier, loi n°015/2002 portant code du travail, les lois du 07 juillet 2008 ayant réformé les entreprises publiques.

<sup>96</sup> KIYULU et A. MPOYI MBUNGA, *Op.cit.*, pp26-27.

<sup>97</sup> Le principe de non exonération imposé par le code forestier, art. 120 de la loi.

<sup>98</sup> Droit commun ici est compris dans le sens de l'ensemble des textes qui prévoient les impôts à payer pour chaque type d'activité comme l'IPB, les droits de douane, etc.

<sup>99</sup> NKROY ELELA, Exploitation du bois, paradoxe de la pauvreté et conflits dans le territoire de Mombassa/Ituri- Nord-Est de la RDC, RHA, IKVPAX.

<sup>100</sup> Lire, pour comprendre les causes de ce conflit, Joseph BOBIA, « conflit entre SODEFOR et population de NIOKI », in *travaux de l'atelier sur la gestion alternatives des conflits forestiers par la société civile en RDC*, tenu du 28 au 30 octobre 2010, publié par Avocats sans frontières.



cesse de le souligner que plusieurs secteurs d'activités se sont effondrés à cause de mauvaise gouvernance qui caractérise la plupart des pays en développement dont les causes sont multiples et inépuisables.

Dans le domaine forestier, plusieurs mécanismes institutionnels, tant au niveau central, des provinces que des entités territoriales décentralisées ont été mis en place mais leur implication concrète pour une meilleure gouvernance forestière ne se fait pas sentir à cause notamment de<sup>101</sup> :

- L'insuffisance des stratégies de communication entre l'administration centrale et la base ;
- L'enclavement de certains endroits rendant inaccessible le personnel de l'Etat chargé de contrôler les exploitants forestiers
- La non-rétrocession des redevances forestières aux provinces et aux entités territoriales décentralisées
- L'absence d'une base des données statistiques fiables sur l'exploitation forestière
- La recrudescence du commerce des bois transfrontaliers illégal.

Sur le plan international, certaines entraves liées à l'exploitation des bois ne sont pas à négliger. Ces entraves sont principalement liées aux problèmes de l'environnement, notamment autour de la problématique des mécanismes de lutte contre le réchauffement climatique.

En effet, les 26 et 27 février 2007 s'est tenue à Bruxelles une conférence internationale sur la gestion durable des forêts en République Démocratique du Congo (RDC). L'originalité de cette manifestation tenait dans le choix délibéré de mettre l'accent sur les usages non extractifs des forêts...<sup>102</sup> Au cours de cette conférence, tous les intervenants ont rappelé l'importance écologique majeure, pour le Congo mais aussi pour la communauté internationale, du massif forestier congolais.<sup>103</sup>

Il est toutefois inquiétant de remarquer que les forêts de la RDC, considérées d'abord comme un patrimoine exceptionnel pour la population congolaise et pour l'humanité<sup>104</sup> et ensuite comme le puits des carbones<sup>105</sup>, ne soient pas source de réduction de la pauvreté de cette population.

<sup>101</sup> KIYULU Joël et MPOYI MBUNGA, op. cit, pp.73 et 74

<sup>102</sup> CROIZER C. et TREFON T., *Quel avenir pour les forêts de la RD Congo*, conférence de Bruxelles, publiée par CIFOR et CTB, Janvier, 2007, pp.1et2

<sup>103</sup> CROIZER C. et T. TREFON T., op cit, p. 1

<sup>104</sup> CROIZER C., NIERYNCK E. et TREFON T., « Nos forêts, notre avenir » in *magazine de la coopération belge en RDC*, thématique sur les forêts du Congo, N° 2, publié par Africa TERVUREN et CTB, juin 2007.

<sup>105</sup> Marie Christine BOEVE écrit à ce sujet qu'en captant le carbone et en évapotranspirant, les forêts tropicales contribuent énormément à réguler le climat et jouent un rôle primordial dans la lutte contre le réchauffement climatique. (Magazine de la coopération Belge en RDC, n° thématique sur les forêts du Congo, N° 2, publié par la CTB, juin 2007, p. 11)

Compte tenu de l'importance de bois et devant les multiples défis liés à son exploitation, il est nécessaire de transiter de la simple extraction à la transformation industrielle.

## **II. Nécessité de transiter de l'extraction vers la transformation de bois**

Avant tout, signalons que s'agissant de la transformation industrielle des bois, l'Etat encourage la promotion de l'industrie de transformation locale en vue de garantir la valeur ajoutée du bois et d'autres produits forestiers.<sup>106</sup>

Une question se pose sur la nature exacte de cet encouragement par l'Etat dans la mesure où, sur le plan économique, encourager une activité signifie aussi accompagner les opérateurs économiques en vue d'augmenter leur production par des techniques comme l'octroi des subventions, l'allégement des impôts et taxes. Quelles sont alors les techniques que l'Etat institue pour assurer concrètement cet encouragement. Il nous semble que l'Etat doit clairement définir les techniques à mettre en place pour encourager effectivement la promotion de l'industrie de transformation des bois.

Après avoir ressorti les raisons qui justifient l'intérêt de transiter d'une industrie d'extraction vers celle de transformation de bois, on présentera, ensuite les produits à obtenir de la transformation des bois et, enfin, le besoin de relancer les exportation des produits issus de la transformation des bois en lieu et place des grumes, ce qui entraîne la réduction de leur importation.

### **II.1. Les raisons justificatives de passer de l'extraction vers la transformation de bois**

Parmi les raisons qui justifient la transition d'une industrie d'extraction vers l'industrie de transformation de bois, relevons notamment :

- **Le problème de transport des produits** : il est naturellement facile d'évacuer un produit fini qu'une matière première ;
- **Critère de valeur ajoutée** : économiquement, une matière première n'a pas la même valeur qu'un produit fini issu de la transformation.
- **La multiplicité des catégories d'industries de transformation des bois** : industries mobilières, des papiers, d'emballages. Cela a un impact majeur sur la création d'emplois.

L'utilité des produits obtenus après transformation des bois justifie également l'intérêt de passer de l'industrie d'extraction vers l'industrie de transformation des bois.

---

<sup>106</sup> Art. 109 du code forestier.

## **II.2. la diversité des produits à obtenir de la transformation des bois**

Il est nécessaire de parcourir les différents produits obtenus de la transformation des bois. Autant les bois (non transformés) sont importants pour des multiples usages, autant les produits obtenus après leur transformation sont très utiles dans divers domaines de la vie. Le bois sert à la transformation des plusieurs produits dont l'utilité est très grande.

Parmi les transformations envisagées, la conversion en charbon des bois est celle qui est actuellement la plus pratiquée.<sup>107</sup> La transformation industrielle des bois en charbon est au point mort en RD Congo. Cette catégorie de transformation des bois se fait artisanalement par les paysans congolais<sup>108</sup>. Alors que le charbon (la braise) est actuellement le bien le plus utilisé pour la cuisine dans la plupart des villes congolaises, sa production devait cesser d'être simplement artisanale pour non seulement augmenter leur quantité sur les marchés mais surtout diminuer son prix .

En outre, rappelons que « le papier » s'obtient également à partir de la transformation des bois. Si le charbon est utile pour la cuisson, le papier l'est pour de multiples usages (des bureaux, de l'école, d'imprimerie, bref de tous les services utilisant du papier). A la différence du charbon qui est produit artisanalement, le papier n'est pas du tout produit en RD Congo faute d'industrie de transformation des bois. Le papier utilisé en RD Congo est à cent pour cent importé de l'Europe, ce qui justifie son cout élevé.

Les exemples sont multiples sur la variété des produits obtenus de la transformation des bois et leur utilité dans divers domaines de la vie n'est pas à démontrer ; c'est le cas des meubles (armoires, lis, tables, garde robes, etc.) dont les prix sur le marché ne permettent pas aux citoyens moyens d'en procurer ; des matériaux de construction (les portes en bois, les fenêtres, les plafonds, etc.) ; des emballages des bois (servant par exemple au transport des files électriques). Signalons tout de même que la transformation des bois en RDC est assurée par des menuiseries employant des techniques artisanales dont la production ne fait objet d'aucune exportation.

Tous ces usages des bois permettent, une fois transformés localement par des industries de transformation des bois, de relancer l'exportation des produits finis plutôt que des bois (sous forme des grumes, des contreplaquais ou des planches) et diminuer considérablement leur importation.

---

<sup>107</sup> JEANMART Hervé, Focus sur le charbon de bois, in magazine de la coopération Belge en RDC, n° thématique sur les forêts du Congo, n° 02, juin 2007, p. 14

<sup>108</sup> Lire, pour en connaître les techniques, JEANMART Hervé, op cit, pp 14 et 15

### **II.3. la relance des exportations des produits issus de la transformation des bois et la réduction des importations**

Nous avons précédemment relevé le paradoxe qui existe dans le secteur des bois en RD Congo sur sa faible production. Ce même constat demeure quant au niveau élevé des importations et des prix des produits issus de la transformation des bois en RD Congo.

Non seulement la faible production des bois par la RC Congo, il est étonnant de remarquer que malgré cette faible production, ces bois ne soient pas transformés localement faute d'industrie de transformation. Au contraire, les mêmes pays importateurs des bois tropicaux sont exportateurs des produits issus de la transformation de ces bois vers les pays producteurs dont notamment la RD Congo. C'est le cas de la Chine, la Malaisie et de l'Indonésie qui exportent les mobiliers en RD Congo, productrice des bois.

Rappelons à ce sujet que ces pays exportateurs des produits en destination de la RD Congo composent la deuxième catégorie de pays importateurs des bois tropicaux dont la RDC est parmi les exportateurs.<sup>109</sup> D'où l'impérieuse nécessité de passer de la simple extraction vers la transformation des bois.<sup>110</sup>

Mais de tout ce qui est dit, que doit faire l'Etat pour mettre en place des véritables industries de transformation à même de répondre à cette majeure préoccupation ? Nous pensons qu'il ne suffit pas pour l'Etat seulement d'instituer des pertinentes règles de droit mais surtout d'orienter l'économie du pays vers des programmes d'investissements productifs dont par exemple la création des industries de transformation des bois. Rappelons toutefois que les initiatives, dans ce sens, existent déjà dans certains pays de l'Afrique comme le Gabon<sup>111</sup> et le Cameroun.<sup>112</sup> La RD Congo doit emboîter le pas.

## **CONCLUSION**

Il n'est pas aisé d'aborder un thème<sup>113</sup> touchant l'exploitation des bois en vingt pages au maximum. Toutefois, cette étude a tourné autour de la contribution de l'exploitation des bois au développement de la RDC et la nécessité de passer de la simple extraction des bois vers leur transformation. L'extraction des bois est faite de deux manières :

<sup>109</sup> Voir les annexes de la convention internationale de 2006 sur les bois tropicaux.

<sup>110</sup> Quatre ateliers ont déjà été organisés sur le plan sous régionale entre les pays de l'Afrique centrale sur la nécessité de mettre en place les industries de transformation des bois dans tous les pays du bassin du Congo. On se demande jusqu'à ces jours l'issue des mesures arrêtées lors de ces assises. Yaoundé au Cameroun (21 et 22 septembre 2010), Brazzaville au Congo (22 et 23 mars 2011), Gabon et Kinshasa en RDC (Atelier sur le développement de l'industrie de transformation du bois dans le bassin du Congo du 19 mai 2012).

<sup>111</sup> Pour favoriser les industries de transformation locales des bois au Gabon, une décision existe sur l'interdiction d'exportation des bois sous forme des grumes. Quoiqu'elle viole la convention sur les bois tropicaux (sus évoquée) et fait l'objet d'énormes débats, cette décision peut déjà être qualifiée comme un pas dans ce processus.

<sup>112</sup> Au Cameroun, certaines initiatives sont en train d'être mises en place pour augmenter le volume de production et de transformation locale des bois. (Banque mondiale/IDA, Fonds fiduciaire pour le renforcement de la gouvernance dans le secteur forestier..., op cit, p. 5)

<sup>113</sup> La transition d'une industrie d'extraction de matières premières vers une industrie de transformation : exemple de bois.

exploitation artisanale et exploitation industrielle. Précisons que c'est la seconde catégorie (exploitation industrielle) qui a été au centre de cette étude.

La production industrielle qui est le préalable de la transformation accuse un chiffre très faible par rapport au potentiel forestier que égorge la RD Congo. Cette réalité est due aux multiples entraves liées à l'exploitation des bois, parmi lesquelles on note principalement, sur le plan international, la problématique de préservation de la nature qui est une des techniques de lutte contre le réchauffement climatique et, au plan national, les problèmes relatifs à la gouvernance forestière, aux incohérences des textes réglementaires (ce qui est à la base des multiples conflits forestiers entre exploitants et les membres des communautés locales) et à la multiplicité des taxes dans le secteur forestier.

La production industrielle des bois étant sensiblement faible au point que l'avènement de l'industrie de transformation n'a plus beaucoup de chance, il s'avère nécessaire de passer de l'industrie d'extraction vers celle de transformation de bois. Plusieurs raisons ont justifié, en effet, cette nécessité. Parmi ces raisons, rappelons notamment la valeur ajoutée qu'apporte le produit fini par rapport aux matières premières, la variété et l'utilité des produits pouvant être obtenus de la transformation de bois et la diminution de leur importation du fait de la transformation localement.

Pour mettre en place une industrie de transformation des bois, l'Etat doit, après avoir réglé, à l'interne, ces problèmes qui freinent l'exploitation des bois, adopter des programmes économiques axés sur l'affectation des capitaux publics au secteur des bois (en créant des industries locales de transformation plutôt que de rester simple extracteur et surtout de passer de simples projets aux actions concrètes de mise en place effective de ces industries) et instituer des subventions au profit des exploitants industriels des bois sous condition de transformer localement le bois (en papier par exemple).

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### I. Textes officiels

- Convention internationale du 27 janvier 2006 sur les bois tropicaux ;
- Constitution de la RDC du 18 février 2006, telle que modifiée à ces jours ;
- Loi n° 04-2002 du 21 février 2002 portant code des investissements, in Codes Larciens, T III, vol 2.
- Loi n° 011-2002 du 29 août 2002 portant code forestier, in journal officiel de la RDC, n° spécial du 30 août 2002
- Décret n°065/2002 du 05 juin 2002 portant statuts, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI) ;
- Arrêté ministériel n° 263/2002 portant mesures relatives à l'exploitation forestière ;
- Arrêté interministériel n° 010/2004 du 17 mars 2004 portant mesures économiques pour le développement de la filière bois et la gestion durable des forêts.

### II. Doctrine : ouvrages, thèse, articles et autres documents

- BALINGENI KAHOMBO, « L'adhésion de la RDC à l'OHADA : vers la prospérité nationale par l'unification du droit », in *librairie africaine d'études juridiques*, vol 11, juillet 2012
- Banque mondiale/IDA, Fonds fiduciaire pour le renforcement de la gouvernance dans le secteur forestier dans la situation post-conflit de la RDC, rapport final, juin 2005 ;
- BOEVE Marie Christine, « Les forêts, puits de carbone », in *magazine de la coopération belge sur les forêts du Congo*, n° 2, juin 2007
- BOSEKOTA W'ATHSIA (L) et SABATI KISETA (J), Secteur forestier en RD Congo, réalités actuelles, stratégies de relance, perspectives d'avenir dans le nouveau contexte écologique mondial, rapport OBSMAN, édition Presses Universitaires Bel Campus, Kinshasa, 2005 ;
- CROIZER Claude et TREFON Théodore, « Quel avenir pour les forêts de la RDC ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts », in *actes de la conférence de Bruxelles*, publié par CTB, janvier 2007 ;
- CROIZER C., NIEERYNCK E. et TREFON T., « Nos forêts, notre avenir », in *magazine de la coopération belge sur les forêts du Congo*, n° 2, juin 2007 ;
- CTB, les forêts du bassin du Congo. Evaluation préliminaire, Bruxelles, 2005 ;
- Devers D., « Rapport sur l'état des forêts du Bassin du Congo 2006 : Processus et perspectives » in *magazine de la coopération belge sur les forêts de la RDC*, publié par CTB et CIFOR, Janvier 2007 ;

- JEANMART H., Focus sur le charbon de bois, *in magazine de la coopération belge sur les forêts du Congo*, n° 2, juin 2007 ;
- KABONGO TSHIKALA, Régime fiscal forestier et dépenses de l'Etat en faveur du secteur forestier en RDC, publié par FAO, septembre 2004 ;
- KIYULU (J) et MPOYI MBUNGA (A), Mécanismes d'amélioration de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo, rapport national d'études juridiques et socio- économiques, publié par UE et ICCN, Août 2007 ;
- KUMBU ki NGIMBI, Protection légale des investissements privés étrangers en RDC et coopération Eurafricaine, Thèse de Doctorat, Hambourg, 1998 ;
- LOORE F., « Les forêts du Congo, sanctuaire écologique et poumon africain », *in magazine de la coopération belge sur les forêts du Congo*, n°2, juin 2007 ;
- LUHUNU KITSIDIKITI (s) et KIYULU N'YANGA NZO, Intégration de la problématique de la biodiversité dans le secteur forestier en RDC, CIFOR, UNEP, Août 2001 ;
- OUSSEYNOU NDOYE et alii, « Marchés des produits forestiers non ligneux dans les provinces de l'Equateur et de Bandundu, présentation d'une enquête de terrain », *in quel avenir pour les forêts de la RDC*, CIFOR, Janvier 2006 ;
- PNUE, Vers une économie verte. Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté, synthèse à l'intention des décideurs, imprimé par St-Martin-Bellevue, (France) *in* [www.unep.org/greenconomy](http://www.unep.org/greenconomy) ;
- PNUE, L'avenir de l'environnement en Afrique. Notre environnement notre richesse, Synthèse, 1<sup>er</sup> éd., 2006 *in* [www.unep.org/greenconomy](http://www.unep.org/greenconomy) ;
- SAKATA (G), « Code forestier, analyse du statut juridique de la forêt et des acteurs de gestion ? » ; *in actes de conférence de Bruxelles sur les forêts du Congo*, janvier 2007 ;
- TREFON T., « Exploitation industrielle du bois au Congo : une approche participative est-elle possible ? », *in actes de conférence de Bruxelles sur les forêts du Congo*, janvier 2007.

# MODALITES ET EFFETS DE LA REFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES EN RDC. L'EXEMPLE DE LA SOCIETE NATIONALE D'ELECTRICITE (SNEL)

Par MULUMBA BULULU Bobo\*

## INTRODUCTION

Depuis le 30 juin 1960, les gouvernements qui se sont succédé ont mis en avant leur volonté de procéder à une transformation profonde du portefeuille de l'Etat. Celui-ci est souvent touché par des mesures ayant pour objet d'adapter son mode de gestion (ses structures) aux tâches qui lui sont confiées<sup>114</sup>. Le portefeuille de l'Etat comprend les actions, les obligations, les parts sociales et les autres droits détenus par l'Etat ou par toute personne morale de droit public, dans les sociétés de droit congolais ou de droit étranger ainsi que dans les organismes internationaux à caractère économique et financier dont la République Démocratique du Congo est membre<sup>115</sup>.

La problématique de la récente transformation des entreprises publiques en RD Congo est encore au jour d'aujourd'hui sur le bureau des gouvernants pour la simple raison que la transformation juridique et financière de ces entreprises publiques n'est pas suivie par leur transformation économique.

De prime abord, il sied de rappeler que le droit ne connaît que l'entrepreneur et non l'entreprise qui s'apparente à un objet idéologique. C'est la raison pour laquelle Jean Rivero estime que le mot entreprise « n'a pas un contenu juridique précis »<sup>116</sup>.

En effet, plusieurs définitions se dégagent de la notion d'entreprise, mais elles sont, le plus souvent, catégorisées en deux groupes. Le premier est restrictif et le second, extensif<sup>117</sup>. Selon la conception restrictive, l'entreprise est un organe qui écoule la production sur le marché avec le seul souci du plus grand gain monétaire possible. Tandis que pour la conception extensive, l'entreprise s'entend comme une unité économique de production qui

---

\* Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, Secrétaire du Centre de Recherche et d'Etudes Juridiques Africaines

<sup>114</sup> MULUMBA BULULU Bobo, *De la province dans la constitution du 18 février 2006*, Travail de fin de cycle de graduat en Droit, UNIKIN, 2007, p.1.

<sup>115</sup> Article 2 de la Loi n° 08/010 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat, 49<sup>ème</sup> année, *Journal Officiel de la RD Congo*, numéro spécial, 07 juillet 2008.

<sup>116</sup> Michaël POYET, *Le contrôle de l'entreprise publique : Essai sur le cas Français*, Thèse de doctorat en Droit, Université Jean Monnet de Saint-Etienne, 2001, p.11, <http://www.rajf.org/IMG/pdf/doc-33.pdf>, Consulté le 22 avril 2012.

<sup>117</sup> Ibidem.



vend ses produits sur un marché. Elle produit donc des biens et des services marchands. Une banque, une exploitation agricole, une boucherie sont ainsi des entreprises<sup>118</sup>.

En ce qui concerne la définition de l'entreprise publique, la doctrine a bien du mal à se mettre d'accord quant à ce. De sorte que, très souvent, elle nous renvoie à l'acception du droit positif d'un pays à l'autre. Cependant, il y a unanimité pour les scientifiques sur le fait que les entreprises publiques doivent évoluer dans le secteur marchand.

Le professeur Clément KabangeNtabala définit l'entreprise publique comme une unité juridique, économique et financière affectée à la production des biens et des services à caractère économique et placée suivant des modalités diverses sous l'autorité de l'Etat ou des autres personnes publiques<sup>119</sup>.

La présente réflexion aura pour objet l'analyse de la transformation des entreprises publiques sous le régime de la loi du 07 juillet 2008 (I) en se penchant spécialement sur la transformation de la société nationale d'électricité, SNEL en sigle (II).

## **I. Analyse de la transformation des entreprises publiques sous le régime de la loi du 07 juillet 2008**

Il sera question dans ce point, de décrypter la transformation des entreprises publiques sous la loi n°08/007 du 07 juillet 2008 (2), mais avant toute chose, nous allons d'abord analyser les entreprises publiques telles que définies par la loi n°78/002 du 6 janvier 1978 (1).

### **I.1. Des entreprises publiques sous la loi n°78/002 du 6 janvier 1978**

Sous l'empire de cette loi régnait une cacophonie quant à l'acception de l'entreprise publique. En effet, selon l'article 2 de la loi n° 78/002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques, il fallait entendre par entreprise publique, tout établissement qui, quelle que soit sa nature :

- Est créé et contrôlé par les pouvoirs publics pour remplir une tâche d'intérêt général ;
- Est créé à l'initiative des pouvoirs publics entre eux pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée ;
- Est créé à l'initiative des personnes morales de droit public entre elles pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée ;
- Est créé à l'initiative des pouvoirs publics en association avec les personnes morales de droit public pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> CAPUL J.Y et GARNIER O., *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Hatier, Paris, 2009, p.171.

<sup>119</sup> Article 2 de la Loi n° 78/002 du 6 janvier 1978 portant disposition générales applicables aux entreprises publiques, *Journal Officiel de la République du Zaïre*, 19<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 6 janvier 1978 ; et KABANGE NTABALA C., *Droit des services et entreprises publics, et problématique de la transformation des entreprises publiques en République Démocratique du Congo*, Dieu est bon, Kinshasa, 2007, pp.51-52.

<sup>120</sup> Idem, p.55.

Ces entreprises publiques étaient regroupées en deux catégories : les entreprises publiques à caractère culturel, scientifique et social (Université de Kinshasa, INSS, SONECA) et les entreprises publiques à caractère économique et financier (REGIDESO, SNEL, SONAS)<sup>121</sup>.

La conséquence du manque de définition de l'entreprise publique par les textes officiels, avait poussé la doctrine à des controverses et à des prises de position variées sinon divergentes<sup>122</sup>.

La gestion de ces entreprises publiques était confiée aux mandataires qui représentaient l'Etat et était assurée par les organes ci-après : le conseil d'administration, le comité de gestion et les commissaires aux comptes. Le conseil d'administration, organe délibérant de l'entreprise déléguait la gestion courante à un comité de gestion, dit très souvent organe exécutif. Il arrivait, de fois, que le conseil d'administration et le comité de gestion soient dirigés par un seul organe, le Président Délégué Général, seul responsable de la gestion devant l'Etat ; soit qu'il y ait un Président du conseil d'administration et un comité de gestion dirigé par un Administrateur Délégué Général<sup>123</sup>. Le collège des commissaires aux comptes jouait un rôle déterminant dans le contrôle financier de l'entreprise publique compte tenu du fait qu'il était le troisième organe de la structure organique de celle-ci<sup>124</sup>. La loi prévoyait qu'il fallait adjoindre deux commissaires aux comptes au minimum et quatre au maximum<sup>125</sup>.

Les membres du conseil d'administration, du comité de gestion et du collège des commissaires aux comptes étaient nommés et/ou révoqués par le président de la République<sup>126</sup>.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'outre le contrôle exercé par les commissaires aux comptes sur l'entreprise publique, le gouvernement, le parlement et la cour des comptes contrôlaient aussi celle-ci. En effet, le contrôle du gouvernement s'exerçait par voie de tutelle : la tutelle financière exercée par le ministre du portefeuille et la tutelle technique et administrative exercée par le ministre ayant dans ses attributions le secteur d'activités de ladite entreprise publique.

Le parlement jouait un rôle très important en matière du contrôle de l'entreprise publique surtout au moment du vote du budget si celui-ci prévoit des subventions en faveur des entreprises publiques. Classiquement, le parlement exerçait son contrôle par le biais de la question écrite ou orale ou encore d'actualité, des commissions d'enquête et l'interpellation. Mais, en ce qui concerne le contrôle financier, le parlement se rattachait, le plus souvent,

<sup>121</sup> KANDE BULOBA KASUMPATA, *Cours de Droit commercial*, 3<sup>ème</sup> année de graduat, Faculté de Droit, UNIKIN, 2006-2007, p.135.

<sup>122</sup> KABANGE NTABALA C., *Op.cit*, p.55.

<sup>123</sup> KANDE BULOBA KASUMPATA, *Op.cit*, 135.

<sup>124</sup> Article 5 de la Loi n° 78/002, *Op.cit*.

<sup>125</sup> KABANGE NTABALA C., *Op.cit*, pp.149-150.

<sup>126</sup> Idem, pp.55-150.

aux conclusions de la cour des comptes parce que celle-ci relève de l'Assemblée nationale<sup>127</sup>.

Enfin, l'entreprise publique était soumise au contrôle de la cour des comptes. En effet, la cour des comptes disposait d'un pouvoir général et permanent de contrôle de la gestion des finances et des biens publics ainsi que ceux de tous les établissements définis à l'article 3 de l'ordonnance-loi qui l'organisent<sup>128</sup>. A ce titre, était chargée notamment :

- D'examiner le compte général du Trésor ;
- D'examiner les comptes publics ;
- D'examiner et de vérifier la gestion et les comptes des établissements.

Par ailleurs, les fonctionnaires ou agents de l'Etat et des entités décentralisées, tous responsables ou agents des établissements publics, auteurs d'une faute de gestion, étaient soumis à la juridiction de la cour des comptes en matière de discipline budgétaire et financière. Ils pouvaient être condamnés à une amende n'excédant pas le double de leur traitement annuel<sup>129</sup>.

## **I.2. De la transformation des entreprises publiques sous le régime de la loi n°08/007 du 07 juillet 2008**

De prime abord, il sied de rappeler que les entreprises publiques, telles que définies par la loi-cadre n°78-002 du 6 janvier 1978, comportaient une confusion quant à l'acceptation même de l'entreprise publique et n'avaient pas atteint les objectifs économiques et sociaux leur assignés. D'où, il était impérieux de procéder à leur transformation. En effet, cette transformation devait s'inscrire dans le cadre du programme général de redressement macro-économique et sectoriel conçu et conduit par le gouvernement. En sus, ladite transformation devait avoir pour objectif de créer un cadre institutionnel susceptible de :

- Insuffler une dynamique nouvelle aux entreprises du portefeuille de l'Etat en vue d'améliorer leur potentiel de production et de rentabilité ;
- Contribuer au renforcement de la comptabilité de ces entreprises et de l'ensemble de l'économie nationale<sup>130</sup>.

Il sera question d'analyser dans ce point, la société commerciale (1), l'établissement public (2), le service public (3) et la dissolution et la liquidation des entreprises publiques (4).

<sup>127</sup> Articles 138 et 178 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, *Journal Officiel de la RD Congo*, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 18 février 2006.

<sup>128</sup> Article 21 de l'Ordonnance-loi n° 87-005 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, *Journal Officiel de la République du Zaïre*, 28<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 6 février 1987.

<sup>129</sup> Article 23.

<sup>130</sup> Exposé des motifs de la Loi n° 08/007 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, *Journal Officiel de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 07 juillet 2008.

### **I.2.1. De la société commerciale**

Les entreprises publiques du secteur marchand sont transformées en sociétés commerciales. En effet, il existe deux sortes de société commerciale : la société commerciale des capitaux ou par action et la société commerciale des personnes ou par intérêt.

La première est une société constituée en considération des capitaux apportés, dans laquelle les parts sociales appelées actions sont négociables et peuvent être librement transmises entre vifs et à cause de mort. Les actionnaires ne sont tenus du passif social que jusqu'à concurrence de leurs apports. Tandis que la seconde est une société constituée « intuitu personae », en considération de la personne des associés, dans laquelle la part de chaque associé appelée part d'intérêt est en principe personnelle à l'associé et n'est pas cessible entre vifs ou ne l'est que sous certaines conditions<sup>131</sup>.

Il ressort de ces définitions que la société dont fait allusion la loi de 2008 sur la transformation des entreprises publiques, est la société de capitaux ou par action, soit la société par action à responsabilité limitée (Sarl).

D'après l'économie du décret n°09/12 du 24 avril 2012 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics, il y a vingt entreprises publiques transformées en sociétés commerciales<sup>132</sup>.

L'entreprise du portefeuille de l'Etat (1) et l'entreprise publique (2) feront l'objet de notre analyse dans ce point.

#### **I.2.1.1. De l'entreprise du portefeuille de l'Etat**

Comme nous l'avons sus évoqué, le portefeuille de l'Etat comprend les actions, les obligations, les parts sociales et les autres droits détenus par l'Etat ou toute personne morale de droit public, dans les sociétés de droit congolais ou de droit étranger, ainsi que dans les organismes internationaux à caractère économique et financier dont la République Démocratique du Congo est membre<sup>133</sup>.

Par entreprise du portefeuille de l'Etat, il faut entendre toute société dans laquelle l'Etat ou toute personne morale de droit public détient la totalité des actions ou une participation<sup>134</sup>.

En effet, conformément à l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi sur l'organisation et la gestion du portefeuille de l'Etat, les entreprises du portefeuille sont régies par le droit commun et prennent l'une des formes prévues par le décret du 27 février 1887 sur les sociétés

<sup>131</sup>Guillien R. et Vincent J., *Lexique de termes juridiques*, 10<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1995, pp.511-512 ; Valérie LADEGAILLERIE, *Lexique de termes juridiques*, Anaxagora, collection numérique, <http://www.anaxagora.net>, Consulté le 29 juin 2012, p.153.

<sup>132</sup> Annexe I du Décret n° 09/12 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics, *Journal officiel de la RD Congo*, 50<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 24 avril 2009.

<sup>133</sup> Article 2 de la Loi n° 08/010, *Op.cit.*

<sup>134</sup> Article 3.

commerciales. Cette forme est notamment, la société par actions à responsabilité limitée dans laquelle l'Etat est l'unique actionnaire. Les actions, les parts sociales et les autres titres revenant à l'Etat sont nominatifs et émis à son nom<sup>135</sup>, et ce, dans le but d'en éviter leur dissimulation.

L'article 6 de la même loi prévoit que la prise, le maintien ou l'augmentation des participations de l'Etat dans une entreprise du portefeuille de l'Etat se fonde sur un certain nombre d'éléments, entre autres, le caractère stratégique du secteur d'activités concerné, le besoin d'intégration et de développement économique, la rentabilité du capital, actions ou titres, etc. Tandis que l'article 7 énumère les revenus du portefeuille de l'Etat qui sont :

- Les dividendes décrétés ;
- Les remboursements du capital investi ;
- Le produit de la cession des titres ;
- Le produit de liquidation d'une entreprise du portefeuille de l'Etat ;
- Les revenus générés par d'autres droits.

D'après les termes de la loi ces revenus sont logés dans la rubrique « recettes des participations » du budget de l'Etat, excepté la quotité des recettes prévues à l'article 25 alinéa 2 de la loi sur le désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille.

Par ailleurs, la gestion et l'administration du portefeuille de l'Etat sont assurées par le ministre ayant le portefeuille dans ses attributions<sup>136</sup>.

En ce qui concerne la représentation de l'Etat dans les entreprises du portefeuille, il sied de rappeler qu'elle est assurée par des mandataires publics actifs ou non actifs. Le mandataire public actif est celui qui participe à la gestion courante de l'entreprise<sup>137</sup>. Les fonctions de celui-ci sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat politique ou de toute activité commerciale concurrente à l'objet social de l'entreprise<sup>138</sup>. Leur mandat au sein de l'entreprise du portefeuille de l'Etat s'exerce conformément à la législation sur les sociétés commerciales et aux statuts propres de chaque société. Il s'exerce, selon le cas, à travers les fonctions ci-après<sup>139</sup> :

- Président du Conseil d'administration ;
- Directeur général ;
- Directeur général adjoint ;
- Administrateur délégué ;
- Administrateur directeur ;
- Administrateur ;

<sup>135</sup> Article 4 ; Article 4 de la Loi n° 08/007, *Op.cit.*

<sup>136</sup> Article 8 de la Loi n° 08/010, *Op.cit.*

<sup>137</sup> Article 9.

<sup>138</sup> Article 12.

<sup>139</sup> Article 10.

- Gérant ;
- Représentant aux assemblées ;
- Commissaires aux comptes.

Par contre, l'article 11 de la loi sur l'organisation et la gestion du portefeuille de l'Etat, énumère les conditions prohibitives à l'exercice de la fonction de mandataire public. Cependant, il ne ferme pas totalement la porte quant à l'exigence de la nationalité du mandataire public. En effet, le gouvernement peut, dans des circonstances exceptionnelles, déroger à la condition selon laquelle le mandataire public ne doit être que de nationalité congolaise.

Il est important de signaler que cette loi précitée a innové sur le fait de l'interdiction du cumul de mandat dans le chef d'un administrateur<sup>140</sup>, alors que sous l'ancien régime, le mandataire public pouvait exercer deux mandats : le cas du Président Délégué Général qui était à la fois président du conseil d'administration et responsable du comité de gestion.

Les mandataires publics sont nommés, relevés de leurs fonctions, le cas échéant, révoqués par le président de la République sur proposition du gouvernement délibérée en conseil des ministres. Tandis que les commissaires aux comptes le sont conformément aux statuts de chaque entreprise<sup>141</sup>.

Par ailleurs, le ministre ayant le portefeuille dans ses attributions, désigne sur procuration spéciale signée au nom de l'Etat-actionnaire, le délégué de l'Etat à l'assemblée générale d'une entreprise du portefeuille<sup>142</sup>. Et la durée du mandat des représentants de l'Etat dans les entreprises du portefeuille est fixée par les statuts de chaque entreprise<sup>143</sup>.

En sus, dans le contexte de la libéralisation de l'économie nationale, l'Etat entend s'appuyer sur le secteur privé et ce, par l'opération de désengagement afin d'accroître la richesse nationale qui, du reste, passe nécessairement par le développement du secteur privé, la diversification des activités économiques et la compétitivité des entreprises<sup>144</sup>.

Le désengagement est le processus par lequel l'Etat ou toute personne morale de droit public se retire partiellement ou totalement du capital social ou de la gestion d'une entreprise du portefeuille ou toute autre forme de partenariat public-privé mettant à contribution un ou plusieurs opérateurs privés dans le capital ou la gestion d'une entreprise du portefeuille. Cela se déroule suivant certaines mesures, entre autres, la concession, l'offre publique de vente, le contrat de sous-traitances, etc.<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> Article 15, Loi n° 08/010, *Op.cit.*

<sup>141</sup> Article 13 alinéa 1<sup>er</sup> et 2.

<sup>142</sup> Article 14.

<sup>143</sup> Article 13 alinéa 3.

<sup>144</sup> Exposé des motifs de la Loi n° 08/008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille, *Journal Officiel de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 07 juillet 2008.

<sup>145</sup> Article 2.

Il est impérieux de rappeler que vingt entreprises publiques sont transformées en sociétés commerciales, entreprises du portefeuille de l'Etat, à savoir : la société nationale d'électricité, la régie de distribution d'eau, la Générale des carrières et des mines, etc.<sup>146</sup>

### **I.2.1.2. De l'entreprise publique**

De prime abord, il convient de relever le fait qu'une entreprise publique étant d'abord une entreprise du portefeuille de l'Etat. De ce fait, tout ce que nous avons développé pour l'entreprise du portefeuille vaut aussi pour l'entreprise publique.

Une entreprise publique est toute entreprise du portefeuille de l'Etat dans laquelle l'Etat ou toute personne morale de droit public détient la totalité ou la majorité absolue des actions ou parts sociales<sup>147</sup>. L'analyse qui ressort de cette définition est que la différence qui existe entre une entreprise du portefeuille de l'Etat et une entreprise publique se situe au niveau du pourcentage que détient l'Etat ou toute personne morale de droit public dans le capital de l'entreprise. En effet, dans une entreprise du portefeuille, l'Etat ou toute personne publique peut soit être l'unique actionnaire, soit détenir la majorité absolue ou relative des actions ou parts sociales, soit encore être l'actionnaire minoritaire. Tandis que dans une entreprise publique, l'Etat ou toute personne morale de droit public ne doit avoir que soit la totalité, soit la majorité absolue (51% au moins) des actions ou parts sociales.

Il convient de signaler que selon l'économie de la loi sur la transformation des entreprises publiques, les entreprises du portefeuille de l'Etat (entreprises publiques incluses) sont du secteur marchand. Celui-ci s'entend comme tout secteur d'activités économiques soumis à la concurrence et dont le but est de générer des profits<sup>148</sup>.

Comme nous l'avons, ci-haut, fait remarquer, une entreprise publique est avant tout une entreprise du portefeuille de l'Etat. Par conséquent, nous n'allons plus aborder l'organisation et le fonctionnement de l'entreprise publique.

### **I.2.2. De l'établissement public**

Aux termes de l'article 2 de la loi n°08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics, il faut entendre par établissement public, toute personne morale de droit public créée par l'Etat en vue de remplir une mission de service public.

Avant de développer l'établissement public suivant les termes de la loi le consacrant, nous allons d'abord analyser le point de vue de la doctrine relatif à sa définition. En effet, selon

<sup>146</sup> Annexe I du Décret n° 09/12 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics, *Journal Officiel de la RD Congo*, 50<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 24 avril 2009.

<sup>147</sup> Article 3 de la Loi n° 08/010, *Op.cit.*

<sup>148</sup> Article 3 de la Loi n° 08/007, *Op.cit.*

Martine Lombard et Gilles Dumont, l'établissement public est une personne morale de droit public chargée d'exercer une mission d'intérêt général<sup>149</sup>.

D'après le lexique de droit administratif, l'établissement public s'entend comme une collectivité de personnes physiques, spécialisée dans une mission particulière d'intérêt général, et étant rattachée à une collectivité territoriale<sup>150</sup>.

Clément KabangeNtabala estime, quant à lui, que l'établissement public est une personne juridique publique qui échappe au droit privé, et qui est appelé à remplir une fonction spécialisée qui est la plupart de temps un service public, et est subordonné aux collectivités publiques territoriales. Tout en nuancant que le critère de rattachement aux collectivités publiques territoriales n'est pas assez précis et que l'on se rattache essentiellement aux pouvoirs de contrôle ou de tutelle qu'exercent les autorités d'une collectivité publique sur l'établissement pour savoir si celui-ci est national, régional ou local<sup>151</sup>.

Sous le régime de la loi n° 08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics, la création d'un établissement public relève du pouvoir central<sup>152</sup>. En effet, un décret du premier ministre délibéré en conseil des ministres, crée l'établissement public, fixe ses statuts, détermine la nature de sa mission, son patrimoine et sa dotation initiale<sup>153</sup>. Par contre, en droit français, il y a des établissements publics nationaux et des établissements publics locaux qui peuvent être rattachés à la région ou au département<sup>154</sup>.

Il convient de signaler qu'il existe en droit congolais trois sortes d'établissement public qui sont : soit administratif, soit social et culturel, soit encore scientifique et technique<sup>155</sup>. Cela est une innovation apportée par la nouvelle loi sur les établissements publics. D'ailleurs, le droit français ne prévoit que les établissements publics administratifs et les établissements publics industriels et commerciaux<sup>156</sup>.

En droit congolais, l'établissement public est constitué par trois organes, ci-après<sup>157</sup> :

- Le conseil d'administration ;
- La direction générale ;
- Le collège des commissaires aux comptes.

Le conseil d'administration est l'organe de conception, d'orientation, de contrôle et de décision de l'établissement public. Il définit la politique générale de l'établissement public,

<sup>149</sup> Martine Lombard et Gilles Dumont, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2003, p.166.

<sup>150</sup> Lexique de droit administratif, <http://www.jurishelp.net>, p.2, Consulté le 9 juillet 2012.

<sup>151</sup> KABANGE NTABALA C., *Op.cit.*, pp71-73.

<sup>152</sup> Article 123 de la Constitution..., *Op.cit.*

<sup>153</sup> Article 5 de la Loi n° 08/009 portant dispositions générales applicables aux établissements publics, *Journal Officiel de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 07 juillet 2008.

<sup>154</sup> Lombard M. et Dumont G., *Op.cit.*, p.166.

<sup>155</sup> Article 4 de la Loi n° 08/009, *Op.cit.*

<sup>156</sup> Guillien R. et Vincent J., *Op.cit.*, pp.245-246.

<sup>157</sup> Article 6 de la Loi n° 08/009, *Op.cit.*



détermine le programme de celui-ci, arrête son budget et approuve les états financiers de fin d'exercice<sup>158</sup>.

Alors que la direction générale est l'organe de gestion de l'établissement public. Elle est assurée par un responsable, assisté d'un adjoint. Les statuts propres à chaque établissement public déterminent les titres à conférer à ces responsables<sup>159</sup>.

Tandis que le collège des commissaires aux comptes assure, quant à lui, le contrôle des opérations financières de l'établissement public. Le collège est constitué de deux personnes issues des structures professionnelles distinctes, et justifiantes de connaissances techniques et professionnelles approuvées. Ces deux personnes, membres du collège des commissaires aux comptes, ne peuvent prendre individuellement aucune décision<sup>160</sup>.

Les membres du conseil d'administration et ceux de la direction générale sont nommés, relevés de leurs fonctions et, le cas échéant, révoqués par ordonnance du président de la République sur proposition du gouvernement délibérée en conseil des ministres. Par contre, les commissaires aux comptes sont, quant à eux, nommés par décret du premier ministre, délibéré en conseil des ministres sur proposition du ministre du secteur d'activités concerné<sup>161</sup>.

Par ailleurs, les ressources de l'établissement public sont constituées par la dotation initiale, les produits d'exploitation, les taxes parafiscales éventuelles, les emprunts, les subventions et les dons et legs<sup>162</sup>.

En outre, l'établissement public est soumis à la tutelle du ministre en charge du secteur d'activité concerné. Mais, les statuts de chaque établissement public déterminent les matières sur lesquelles porte la tutelle ainsi que les mécanismes de son exercice. Enfin, le ministre de tutelle exerce son pouvoir de contrôle par voie d'approbation ou par voie d'autorisation<sup>163</sup>.

Quant au personnel de l'établissement public, son cadre et son statut sont fixés par le conseil d'administration, sur proposition de la direction générale. Les grades, les conditions de recrutement, la rémunération, les règles d'avancement, la discipline et les voies de recours sont déterminés par le statut<sup>164</sup>.

---

<sup>158</sup> Articles 7-8.

<sup>159</sup> Articles 11-14.

<sup>160</sup> Articles 15-18 de la Loi n° 08/009, *Op.cit.*

<sup>161</sup> Articles 9, 12 alinéa 1<sup>er</sup> et 15 alinéa 2.

<sup>162</sup> Article 21.

<sup>163</sup> Article 25.

<sup>164</sup> Articles 30-31.

Il est impérieux de rappeler que l'établissement public est dissout par décret du premier ministre délibéré en conseil des ministres tout en fixant les règles relatives à sa liquidation<sup>165</sup>.

En outre, il y a vingt entreprises publiques transformées en établissements publics par le décret n°09/12 du 24 avril 2009. Ces entreprises sont l'institut national de Préparation professionnelle, l'Institut National des Statistiques, l'Office Congolais de Contrôle...<sup>166</sup>

### **I.2.3. Du service public**

Outre les entreprises du portefeuille de l'Etat, les établissements publics, les entreprises publiques telles que définies par la loi de 1978 sont aussi transformées en services publics<sup>167</sup>. Selon cette loi, le service public s'entend comme tout organisme ou toute activité d'intérêt général relevant de l'administration publique<sup>168</sup>.

Etant une notion-clés du droit administratif français, le concept de service public a été longtemps ignoré dans la plupart des pays du monde en général et de l'Europe, en particulier. En effet, selon le droit administratif français, le service public désigne la réunion d'éléments organiques, c'est-à-dire son rattachement direct ou indirect à une collectivité publique, et d'éléments matériels, tenant à la poursuite d'une finalité d'utilité publique<sup>169</sup>.

D'aucun n'ignore qu'il n'y a service public que si une activité d'intérêt général est assurée soit directement par l'Etat ou toute autre personne publique, soit au moins contrôlée par ceux-ci et assumée indirectement par eux. Dans la deuxième hypothèse, le cas où un organisme privé assure une mission d'intérêt général et qu'il existe au moins un rattachement entre celui-ci et une personne publique. Ce rattachement se manifeste soit par le contrôle de la personne publique sur ledit organisme privé, soit par la désignation de tout ou partie des dirigeants de l'organisme par la personne publique, soit encore par le financement de l'activité par une personne publique<sup>170</sup>.

Il sied de rappeler que c'est plus l'hypothèse où la personne publique assure le service public qui est d'application<sup>171</sup>.

Certes, le service public est une innovation du droit administratif français, l'apport du droit communautaire européen est combien important dans la mesure où il a remis en cause la situation de monopole dont faisait l'objet le service public français, en le soumettant à la concurrence et en obligeant les Etats à clarifier le contenu des missions de service public,

<sup>165</sup> Articles 32-33.

<sup>166</sup> Annexe II, Décret n° 09/12 du 24 avril 2009, *Op.cit.*

<sup>167</sup> Article 2, Loi n° 08/007, *Op.cit.*

<sup>168</sup> Article 3.

<sup>169</sup> Lombard M. et Dumont G., *Op.cit.*, p.254 ; Valérie LADEGAILLERIE, *Op.cit.*, p.151.

<sup>170</sup> Martine Lombard et Gilles Dumont, *Op.cit.*, pp.254-255.

<sup>171</sup> Idem, p.254.

dès lors qu'elles permettent d'écarter, si nécessaire, l'application des règles de concurrence<sup>172</sup>.

Quant au droit congolais, en analysant l'économie du décret de 2009 sur la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics, l'on conclut que le service public est le prolongement des activités de l'Administration publique poursuivant une mission d'intérêt général<sup>173</sup>.

Il est impérieux de rappeler qu'il y a eu cinq entreprises publiques transformées en services publics, entre autres, l'Office National du Développement et de l'Elevage, l'Office des Douanes et Accises...<sup>174</sup>

#### **I.2.4. De la dissolution et de la liquidation de l'entreprise publique**

Après avoir abordé les différentes formes qu'ont prises les entreprises publiques lors de leur transformation, il convient à ce stade d'analyser la dissolution et la liquidation de celles-ci. En effet, l'entreprise publique qui était en état de cessation de paiement et/ou dont l'activité économique ne se justifiait plus au moment de la transformation des entreprises publiques, devait être dissoute<sup>175</sup>. Mais, bon nombre d'entreprises publiques qui étaient au moment de l'établissement de leur bilan de clôture, en état de cessation de paiement, n'ont pas été frappées de dissolution. Tel est le cas de la SNEL, etc.

En effet, la cessation de paiement est le fait pour une entreprise de ne plus être à mesure de payer ses fournisseurs, puis les administrations fiscales et sociales, enfin, ses salariés. Bref, c'est lorsqu'elle n'est plus dans la capacité de payer ses dettes<sup>176</sup>. Tandis que la dissolution d'une entreprise est sa disparition provoquée par l'arrivée d'un événement déterminé<sup>177</sup>. En sus, la liquidation d'une entreprise consiste à payer le passif sur les éléments d'actif, à convertir en argent liquide tout ou partie de ces éléments afin que le partage puisse être effectué entre associé. Elle permet de dégager l'actif net et de le conserver jusqu'au partage<sup>178</sup>.

Le décret n°09/13 du 24 avril portant dissolution et liquidation de quelques entreprises publiques, a dissout six entreprises publiques comme le préconisait l'article 12 de la loi de 2008 sur la transformation des entreprises publiques. Ces entreprises dissoutes sont notamment : l'Office des Biens Mal acquis, la Caisse de Stabilisation Cotonnière, la Cotonnière du Congo, etc.<sup>179</sup> Le ministre ayant le portefeuille dans ses attributions, a été chargé d'organiser la liquidation de ces entreprises publiques dissoutes. Il a désigné à cet

<sup>172</sup> Idem, pp.258-261.

<sup>173</sup> Article 3, Décret n° 09/12 du 24 avril 2009, Op.cit.

<sup>174</sup> Idem, Annexe III.

<sup>175</sup> Article 11, Loi n° 08/007 du 07 juillet 2008, Op.cit.

<sup>176</sup> Jean-Yves CAPUL et Olivier GARNIER, *Op.cit.*, p.175.

<sup>177</sup> Guillien R. et Vincent J, *Op.cit.*, pp.210.

<sup>178</sup> Idem, p.338.

<sup>179</sup> Annexe du Décret n° 09/13 portant dissolution et liquidation de quelques entreprises publiques, *Journal Officiel de la RD Congo*, 50<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 24 avril 2009.

effet, des liquidateurs qui travaillaient sous sa responsabilité et ce, dans un délai n'excédant pas six mois<sup>180</sup>.

Il sied de rappeler que tous les biens meubles et immeubles, corporels et incorporels, divis et indivis appartenant à ces entreprises ont été transférés à l'Etat, et que l'Etat peut à tout moment les transférer totalement ou partiellement, aux entreprises du portefeuille existantes ou à créer<sup>181</sup>.

## **II. De la transformation de la société nationale d'électricité, SNEL**

La loi de 2008 sur la transformation des entreprises a imposé aux entreprises qui assuraient des activités du secteur marchand, de se transformer en sociétés commerciales, en société nationale par actions à responsabilité limitée<sup>182</sup>. Et comme la société nationale d'électricité assurait des activités économiques soumises à la concurrence et dont le but était de générer des profits, celle-ci devait s'y conformer.

En effet, la transformation est l'action de transformer. Mieux encore, désigne le passage d'une forme à une autre ; donner à quelqu'un ou à quelque chose un autre aspect ou une autre forme.

A l'issue de la promulgation de la loi n°08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, la société nationale d'électricité a opéré sa transformation. Cela ne pouvait être possible que si elle passait par deux volets : le volet juridique (2) et le volet économique-financier (3). Mais avant d'arriver à leur analyse, nous allons d'abord développer l'historique de la SNEL (1).

### **II.1. De l'historique de la société nationale d'électricité, SNEL**

La Société nationale d'électricité, SNEL en sigle, Sarl, entreprise publique de droit congolais régie par la loi n°08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, fut créée par l'ordonnance n° 73/033 du 16 mai 1970 sous forme d'un établissement de droit public à caractère industriel et commercial<sup>183</sup>.

A l'origine, l'entreprise reçut de l'Etat, en tant que maître d'ouvrage, le mandat de maître d'œuvre pour les travaux de première étape de l'aménagement hydroélectrique du site d'Inga. En effet, soucieux de répondre aux besoins énergiques du pays, les pouvoirs publics, par ordonnance présidentielle n°67-391 du 23 septembre 1967, instituaient le Comité de

---

<sup>180</sup> Article 4.

<sup>181</sup> Articles 2-3.

<sup>182</sup> Articles 2-5, Loi n° 08/007, *Op.cit.*

<sup>183</sup> <http://www.snel.cd>, Consulté le 10 juillet 2012 ; <http://www.lephare.cd>, Consulté le 10 juillet 2012.

Contrôle Technique et Financier pour les Travaux d'Inga, lequel Comité sera remplacé en 1970 par la SNEL<sup>184</sup>.

A la suite de la mise en service de la centrale d'Inga I, le 24 novembre 1972, la SNEL devenait effectivement producteur, transporteur et distributeur d'énergie électrique à l'instar d'une autre société d'Etat, REGIDESO, et de six sociétés commerciales privées existantes, ayant le même objet social<sup>185</sup>. Dont :

1. COMECTRICK ;
2. FORCES DE L'EST ;
3. FORCES DU BAS-CONGO ;
4. SOGEFOR ;
5. SOGELEC ;
6. COGELIN.

Le processus d'absorption progressive de ces sociétés privées par la SNEL avait été mis, la même année, par le gouvernement au terme duquel il s'était instauré une situation de quasi-monopole au profit de la SNEL. Cette situation avait été confortée par la loi n° 74/012 du 14 juillet 1974 portant reprise par la SNEL des droits, obligations et activités des anciennes sociétés privées d'électricité énumérées ci-haut. Cette loi avait traduit la volonté de l'Etat d'avoir le contrôle direct de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique, jugées alors ressources stratégiques en matière de développement économique et social du pays. Mais, la reprise totale par la SNEL, des activités électriques de la REGIDESO ainsi que ses centrales, n'interviendra qu'en 1979<sup>186</sup>.

Depuis lors, la SNEL gère toutes les grandes centrales hydroélectriques et thermiques du pays. Seules quelques micro et mini-centrales hydroélectriques du secteur minier et de petites centrales thermiques intégrées aux installations d'entreprises isolées continuent à relever du secteur privé.

Jusqu'en 2009, le service public de l'électricité était confié à la SNEL érigée sous forme de société d'Etat, régie alors par la loi-cadre sur les entreprises publiques et l'ordonnance n°78/196 du 5 mai 1978 portant ses statuts, sous la tutelle technique du Ministère ayant l'Energie dans ses attributions, la tutelle administrative et financière étant assurée par le Ministère du Portefeuille<sup>187</sup>.

Sur le plan de ses structures, la SNEL créa progressivement de 1980 à 1986 sa propre culture en lieu et place de celles héritées de ses prédécesseurs.

---

<sup>184</sup> Idem.

<sup>185</sup> Idem.

<sup>186</sup> Idem.

<sup>187</sup> <http://www.snel.cd>, *Op.cit* ; <http://www.lephare.cd>, *Op.cit*.

La nécessaire restructuration de la SNEL, devenue aujourd'hui un acquis, était un préalable à la conception et à la définition d'un plan de développement à long terme de la société. Ce processus de réformes, accompagné d'une nationalisation progressive des cadres de direction et de commandement en remplacement du personnel expatrié, a abouti à la situation où, depuis 1986, la SNEL ne compte plus que des nationaux dans ses effectifs<sup>188</sup>.

## **II.2. Volet juridique de la transformation de la société nationale d'électricité, SNEL**

Outre la loi n°08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, la société nationale d'électricité, SNEL, Sarl devait finaliser sa transformation juridique en modifiant ses statuts tout en les faisant notariés et puis publier au journal officiel. Tel a été fait le 29 décembre 2010.

La société nationale d'électricité est une société commerciale dont la forme est la Sarl<sup>189</sup>. En effet, le législateur congolais n'a pas défini la société par actions à responsabilité limitée. Mais pour la doctrine, la Sarl est une société dont le capital est constitué par voie de souscription d'actions, titre en principe librement négociable, dont les associés ne sont tenus au paiement des dettes sociales que sur leur apport, et dont l'appellation est une dénomination sociale<sup>190</sup>.

Il sied de rappeler que la Sarl est l'équivalente de la société anonyme en droit français, belge et OHADA. D'ailleurs, l'article 49 alinéa 3 des statuts de la SNEL dispose que celle-ci sera transformée en société anonyme lors de l'entrée en vigueur de la législation OHADA au Congo/Kinshasa.

La société nationale d'électricité, SNEL, dont le numéro d'identification nationale est : A 03 970 O et le registre commerce : 6076 Kinshasa, est une société unipersonnelle, mais pourra aussi se composer de plusieurs actionnaires dans le cas où l'Etat venait à se désengager totalement ou partiellement du capital social de celle-ci<sup>191</sup>.

La transformation des entreprises publiques a dérogé au principe selon lequel, en droit congolais, l'existence de la société unipersonnelle est prohibée<sup>192</sup>. Pour créer une Sarl en RD Congo, il faut avoir au moins sept associés<sup>193</sup>. Tandis que dans le droit OHADA, la création de la société anonyme requiert deux, trois ou plusieurs actionnaires sinon un seul actionnaire (société unipersonnelle)<sup>194</sup>.

---

<sup>188</sup> Idem.

<sup>189</sup> Article 4 de la Loi n° 08/007, *Op.cit.*

<sup>190</sup> LUKOMBE NGHENDA, *Droit congolais des sociétés : sociétés commerciales, sociétés civiles, sociétés mixtes et sociétés d'Etat ou entreprises publiques*, P.U.C, Kinshasa, 1999, pp.202-204, Tome I.

<sup>191</sup> Article 1<sup>er</sup> des Statuts de la société nationale d'électricité, SNEL, Sarl, *Journal Officiel de la RD Congo*, 51<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 29 décembre 2010.

<sup>192</sup> Articles 4-5 de la Loi n° 08/007, *Op.cit.*

<sup>193</sup> LUKOMBE NGHENDA, *Op.cit.*, pp.378-405.

<sup>194</sup> SAMBE O. et DIALLO M.I., *Guide pratique des sociétés commerciales et du groupe d'intérêt économique (GIE) OHADA*, 2<sup>ème</sup> édition, Editions comptables et juridiques, Dakar, 2008, p.117.

La SNEL Sarl a pour objet social, la production, le transport, la distribution et la commercialisation de l'énergie électrique en RD Congo principalement et à l'étranger. Son siège social est situé sur l'avenue de la Justice, au numéro 2831, dans la commune de la Gombe, dans la Ville de Kinshasa. Mais, celui-ci peut être transféré en tout endroit dans les conditions prescrites à cet effet, par les statuts de la SNEL<sup>195</sup>.

La SNEL est constituée pour une durée de trente (30) ans. Celle-ci pourra être prorogée par l'assemblée générale extraordinaire, chargée de la modification des statuts<sup>196</sup>. Par contre, dans le droit OHADA, la durée d'une société anonyme est de nonante-neuf (99) ans au plus. Et le point de départ de ladite société est la date de son immatriculation au registre de commerce<sup>197</sup>. Pendant qu'en RD Congo, la vie d'une Sarl débute au moment de l'authentification de ses statuts auprès du notaire et ce, après avoir bénéficié de l'autorisation préalable du Chef de l'Etat<sup>198</sup>.

La manière de concevoir l'organisation interne ou la vie des sociétés a évolué dans le temps. Actuellement, outre l'assemblée générale réunissant les associés, la complexité de la gestion sociale a exigé le contrôle de l'action des dirigeants sociaux par les commissaires aux comptes<sup>199</sup>. En effet, il sied de rappeler que la législation congolaise ne contient aucune disposition relative aux organes devant assurer l'administration de la Sarl. C'est dans la pratique qu'on a découvert les organes de gestion de celle-ci qui sont, outre l'assemblée générale, le conseil d'administration, l'administrateur délégué et les commissaires aux comptes<sup>200</sup>.

En droit OHADA, l'administration d'une société anonyme se fait de deux manières. Dans la première hypothèse, c'est le cas où il y a une assemblée générale, un conseil d'administration, un président directeur général ou un directeur général et un directeur général adjoint nommé sur proposition soit du président directeur général, soit du directeur général. Il convient de rappeler que dans une société anonyme où il y a un président directeur général, il n'y a pas de directeur général distinct. En effet, le président directeur général est en même temps président du conseil et directeur général<sup>201</sup>.

Dans la seconde hypothèse, c'est le cas où il n'y a pas de conseil d'administration. Les organes sont : l'assemblée générale, l'administrateur général et l'administrateur général adjoint désigné par l'assemblée générale sur proposition de l'administrateur général. Cette

<sup>195</sup> Articles 3-4 des Statuts de la société..., *Op.cit.*

<sup>196</sup> Article 5.

<sup>197</sup> SAMBE O. et DIALLO M.I., *Op.cit.*, p.117.

<sup>198</sup> LUKOMBE NGHENDA, *Op.cit.*, pp.202-405.

<sup>199</sup> LUKOMBE NGHENDA, *Droit congolais des sociétés : sociétés commerciales, sociétés civiles, sociétés mixtes et sociétés d'Etat ou entreprises publiques*, PUC, Kinshasa, 1999, pp.571-574, Tome II.

<sup>200</sup> Idem, pp.608-636.

<sup>201</sup> SAMBE O. et DIALLO M.I., *Op.cit.*, p.135.

forme d'administration est réservée exclusivement aux sociétés anonymes ayant un nombre d'actionnaires égal ou inférieur à trois actionnaires<sup>202</sup>.

Il convient de rappeler qu'on adjoint dans les deux hypothèses, des commissaires aux comptes dans la structure organique de la société anonyme<sup>203</sup>.

Quant aux organes de gestion de la société nationale d'électricité, SNEL, ils sont : l'assemblée générale, le conseil d'administration, la direction générale et les commissaires aux comptes.

L'assemblée générale, organe délibérant de la société, représente l'universalité des actionnaires et constitue le pouvoir souverain de la société. Il existe trois types d'assemblée générale au sein de la SNEL Sarl qui sont : l'assemblée générale ordinaire, l'assemblée générale extraordinaire et les assemblées générales spéciales<sup>204</sup>.

L'assemblée générale ordinaire se réunit une fois l'an, dans les trois mois de la clôture de chaque exercice. Elle statue notamment sur les comptes de l'exercice, la décharge, la nomination et la révocation des membres des organes sociaux<sup>205</sup>.

Par contre, l'assemblée générale extraordinaire se réunit autant de fois que l'intérêt de la société l'exige. Elle a comme compétence, la modification des statuts en ce qui concerne, notamment, l'augmentation du capital, le changement de l'objet social, etc.<sup>206</sup>

Tandis que les assemblées générales spéciales réunissent les titulaires d'une catégorie d'actions déterminée. La décision d'une assemblée générale extraordinaire de modifier les droits relatifs à une catégorie d'actions n'est définitive qu'après approbation de l'assemblée générale des actionnaires de cette catégorie<sup>207</sup>.

Il sied de rappeler que, compte tenu du fait que la SNEL est une société unipersonnelle, les pouvoirs réservés aux trois catégories d'assemblée générale sont exercés par l'Etat, actionnaire unique<sup>208</sup>.

Par ailleurs, nous avons le conseil d'administration qui est composé de trois membres au minimum et de neuf au maximum, nommés par l'assemblée générale ordinaire. La durée de leur mandat est de quatre ans. Les administrateurs peuvent être des personnes physiques ou morales. Dans le cas où ils sont des personnes morales, elles doivent désigner un représentant permanent<sup>209</sup>.

---

<sup>202</sup> Ibidem.

<sup>203</sup> Idem, p.177.

<sup>204</sup> Article 21 des Statuts de la société..., *Op.cit.*

<sup>205</sup> Article 26.

<sup>206</sup> Article 27.

<sup>207</sup> Article 28.

<sup>208</sup> Article 25.

<sup>209</sup> Articles 36-39 des Statuts de la société..., *Op.cit.*



L'article 35 des statuts de la SNEL Sarl cite de manière énonciative et non limitative les pouvoirs dévolus au conseil d'administration, entre autres, la précision des objectifs de la société et l'orientation qui doit être donnée à son administration, le contrôle permanent de la gestion assurée, selon le mode de direction retenu, par l'administrateur délégué, etc.

En outre, la direction générale, organe exécutif assurant la gestion journalière de la société, est composée d'un administrateur délégué, choisi parmi les membres du conseil d'administration et d'un directeur général adjoint, choisi parmi ou en dehors des membres composant le conseil d'administration. Ces deux responsables sont nommés par le conseil d'administration<sup>210</sup>. Mais, force est de constater que les deux responsables de l'actuelle direction générale de la SNEL n'ont pas été nommés par le conseil d'administration, mais plutôt par le président de la République. Ceci est une entorse à l'application stricte des statuts de celle-ci.

Il convient de rappeler que l'assemblée générale ordinaire peut procéder à la désignation sinon nomination des censeurs choisis parmi ou en dehors des actionnaires. Leur nombre ne peut excéder quatre censeurs. Ils sont chargés de veiller à la stricte application des statuts. Et ils sont convoqués aux réunions du conseil d'administration et prennent part aux délibérations avec voix consultative<sup>211</sup>.

En sus, nous avons les commissaires aux comptes, organe de contrôle financier de la société. L'assemblée générale ordinaire nomme et/ou révoque un ou plusieurs commissaires aux comptes choisis parmi ou en dehors des actionnaires. Le commissaire aux comptes a un droit de surveillance et de contrôle sur les opérations financières de la société<sup>212</sup>.

Enfin, la société nationale d'électricité, SNEL, Sarl est aussi soumise au contrôle parlementaire, celui exercé par les deux chambres (Sénat et Assemblée nationale) par le biais de la question orale ou écrite avec ou sans débats non suivi de vote, de la question d'actualité, de l'interpellation, de la commission d'enquête et de l'audition par les commissions<sup>213</sup>; au contrôle gouvernemental, la double tutelle (financière et administrative et technique). La tutelle financière est exercée par le ministre ayant le portefeuille dans ses attributions. Tandis que, celle administrative et technique est exercée par le ministre ayant l'énergie sous ses attributions<sup>214</sup>; et au contrôle de la cour des comptes<sup>215</sup>.

Il est impérieux de rappeler qu'en droit français et OHADA, l'on distingue le cas des sociétés à risque limité et celles à risque illimité. Dans les sociétés à responsabilité limitée, l'objet social ne limite plus le pouvoir des dirigeants sociaux. La société est engagée par tous les actes de ses dirigeants même s'ils dépassent l'objet social envers les tiers de bonne

---

<sup>210</sup> Ibidem.

<sup>211</sup> Article 40.

<sup>212</sup> Articles 41-42.

<sup>213</sup> Article 138 de la Constitution..., *Op.cit.*

<sup>214</sup> Article 8 de la Loi n° 08/007, *Op.cit.*

<sup>215</sup> Article 180 de la Constitution..., *Op.cit.*

foi. Tandis que dans les sociétés à responsabilité illimitée, la société est engagée en cas de dépassement de pouvoirs de l'organe de gestion vis-à-vis des tiers de bonne foi, mais pas en cas de dépassement de l'objet social<sup>216</sup>.

Par contre qu'en droit congolais, les actes de dépassement de pouvoir et de dépassement de l'objet social des dirigeants sociaux n'engagent pas la société dans le cas où la publication des statuts a été régulièrement faite au journal officiel<sup>217</sup>.

### **II.3 Volet économique-financier de la transformation de la société nationale d'électricité, SNEL, SARL**

Nous traiterons, en premier lieu, sa transformation financière et sa transformation économique, en second.

#### **II.3.1 Transformation financière**

Cette transformation s'est opérée au moment de la modification des statuts de la SNEL parce qu'elle figurait parmi les préalables à remplir avant la transformation de celle-ci. En effet, à la date de la transformation de la SNEL, entreprise publique, en société commerciale, le capital souscrit se présente comme suit<sup>218</sup> :

Actionnaire	Nombre d'actions	Apports souscription	Apport Libération
République Démocratique du Congo	10.000	2.853.206.684.344,26 Franc congolais. Soit 100% du capital	2.853.206.684.344,26 Franc congolais. Soit 100% du capital

En effet, le capital social de la SNEL Sarl est fixé à 2.853.206.684.344,26 CDF, et est représenté par 10.000 actions dont la valeur de chaque action est estimée à 286.320.668,43 CDF<sup>219</sup>.

Il sied de rappeler que les conditions financières dans lesquelles se retrouvent au lendemain de leur mutation, les nouvelles sociétés commerciales, dont la SNEL Sarl, ont peu de chance de survivre à la réforme si le Gouvernement ne prend, sans délai, des mesures appropriées pour assainir leurs états financiers. En effet, à la date de sa transformation, les états financiers de la SNEL, arrêtés au 31 décembre 2009, date de référence pour l'établissement

<sup>216</sup> POUGOUE P.G., Josette NGUEBOU-TOUKAM J. et ANOUKAHA F., « Acte uniforme du 17 avril 1997 relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique », in *OHADA, Traité et actes uniformes commentés et annotés, 3<sup>ème</sup> édition*, Juriscope, Paris, 2008, pp.311-581.

<sup>217</sup> LUKOMBE NGHENDA, Tome II, *Op.cit.*, pp.571-1050.

<sup>218</sup> Article 8 des Statuts de la société..., *Op.cit.*

<sup>219</sup> Article 7.

de son bilan de clôture, indiquaient que les fonds propres de cette entreprise se chiffraient à 236, 817 milliards CDF, tandis que ses dettes totalisaient 700,119 milliards CDF. Par conséquent, au moment de sa transformation en société commerciale, la SNEL était une entreprise qui se trouvait, de fait, en situation de cessation de paiement<sup>220</sup>. Mais nous ne savons pas pourquoi elle n'a pas été dissoute ? Il se peut que l'Etat congolais n'ait pas voulu perdre totalement le contrôle de ce secteur ? Qu'à cela ne tienne, il est impérieux pour le gouvernement congolais, de prendre des mesures draconiennes relatives à la gestion financière non seulement de la SNEL mais aussi des autres entreprises du portefeuille sinon leur faillite serait inéluctable.

La SNEL se doit d'assainir la gestion de ses finances. Par exemple, le paiement des factures d'électricité se fait jusqu'au jour d'aujourd'hui auprès des agents de celle-ci au lieu qu'il se fasse auprès des différentes banques de la place. Il n'appartient qu'à la SNEL de conclure un contrat de partenariat avec une ou plusieurs banques quant à ce. Cette situation gangrène la gestion rigoureuse des finances de la SNEL et par conséquent, facilite le détournement des deniers publics.

### **II.3.2 Transformation économique**

C'est l'étape la plus cruciale de la transformation de la société nationale d'électricité, SNEL, SARL parce que c'est elle qui va non seulement suppléer les deux premières transformations, mais aussi entériner l'esprit de la loi de 2008 sur la transformation des entreprises publiques qui est celui du redressement macroéconomique et sectoriel.

En effet, l'économie désigne l'ensemble des connaissances qui analysent comment les ressources rares sont utilisées pour la satisfaction des besoins des hommes vivant en communauté. Elle se préoccupe d'une part aux opérations essentielles que sont la production, la distribution et la consommation des biens, d'autre part, aux institutions et aux activités ayant pour objet de faciliter ces opérations<sup>221</sup>.

Par conséquent, la transformation économique de la SNEL s'entendrait, compte tenu du fait que son objet social est la production, le transport, la distribution et la commercialisation de l'énergie électrique qui du reste est un « bien économique<sup>222</sup> », comme la nouvelle manière de concevoir comment les ressources énergétiques sont employées pour la satisfaction des besoins non seulement de la SNEL mais surtout de ses clients sinon de la communauté pour laquelle elle travaille. En effet, économiquement parlant, la SNEL est par terre. Elle n'arrive non seulement pas à respecter ses engagements vis-à-vis de ses clients (ses consommateurs) mais aussi vis-à-vis de ses employés. La mauvaise qualité de l'énergie électrique fournie et

<sup>220</sup> <http://www.lesmediasducitoyen.cd>, Consulté le 9 juillet 2012.

<sup>221</sup> CAPUL J.Y. et GARNIER O., *Op.cit*, p.146.

<sup>222</sup> Un bien économique est tout objet ou service qui procure satisfaction, existe en quantité limitée et peut s'échanger sur le marché (CAPUL J.Y. et GARNIER O., *Op.cit*, p.146).

ce, de façon discontinue, le mauvais état de ses installation sur tout l'étendue du territoire national en sont des preuves palpables de la déliquescence de la SNEL<sup>223</sup>.

Il est important de rappeler que le potentiel global énergétique de la RD Congo est constitué essentiellement d'importantes ressources hydroélectriques estimées à environ 100.000 MW. Près de 44 % de ce potentiel, soit 44.000 MW, sont concentrés au site d'INGA<sup>224</sup>.

L'énergie sauvage qui s'y dissipe annuellement est de l'ordre de 370 milliards de kWh, soit 37 millions de TEP (Tonne Equivalent Pétrole). C'est une énergie non polluante et renouvelable dont le faible coût de production constitue son véritable atout. Et se présente de la manière suivante<sup>225</sup> :

- En termes de puissance installée: de 671 USD/kW à 339 USD/kW;
- En termes de l'énergie produite: de 1,44 US Cents/kWh à 1,08 US Cents/kWh.

Par ailleurs, il y a d'autres sites importants, allant de 100 à 1.000 MW, localisés<sup>226</sup> :

1. Au Nord, près de Kisangani, sur le fleuve Congo : 2 sites totalisant environ 1.000 MW ;
2. A l'Est, au Sud-Kivu, sur la rivière Ruzizi : un chapelet de sites totalisant plus de 500 MW.
3. Au Sud, au Katanga, sur le fleuve Lualaba (Congo) : deux sites totalisant plus de 30 MW.

Il convient de signaler que la transformation économique de la SNEL reste toujours à venir. Pour ce faire, l'Etat congolais doit opérer une révolution de méthodes de gestion pour que la transformation non seulement de celle-ci mais aussi de toutes les entreprises du portefeuille ne soit pas juste une transformation cosmétique sinon formelle.

## CONCLUSION

Le problème majeur que rencontre la SNEL durant ses 42 ans d'existence est « l'insuffisance des ressources financières lui permettant de faire face à l'exploitation courante, à l'endettement et au développement de l'entreprise ».

Les causes de ses problèmes sont de plusieurs ordres, mais nous avons retenus les plus significatifs, entre autres, technique, commercial et financier<sup>227</sup>.

Sur le plan technique, la mauvaise qualité de l'énergie électrique livrée aux consommateurs, caractérisée par des chutes de tension, des déséquilibres dans la fourniture..., la

<sup>223</sup> <http://www.onewovision.com>, Consulté le 11 juillet 2012.

<sup>224</sup> <http://www.snel.cd>, *Op.cit.*

<sup>225</sup> *Idem.*

<sup>226</sup> *Idem.*

<sup>227</sup> <http://www.lephare.cd>, *Op.cit.*

discontinuité de fourniture de l'énergie électrique caractérisée notamment par le délestage forcé de charges due à l'immobilisation d'un nombre important des groupes de production, aux coupures intempestives, à la surcharge et saturation des réseaux de transport et de distribution..., le vol des cornières et autres conducteurs sur les lignes de transport MT et HT..., constituent les problèmes de ce secteur.

Quant au plan commercial, le taux élevé des pertes techniques et commerciales ; l'inexistence des compteurs aux points alimentés et là où ils existent, ils sont parfois défectueux, le faible taux de recouvrement, la persistance de l'éloignement de la SNEL de ses abonnés, le détournement et le coulage des recettes par les agents de la société ou en complicité avec des tiers, le non paiement et/ou le paiement irrégulier des factures de consommation du client Etat et des autres personnes publiques voire des autorités politiques, administratives et militaires, l'application des tarifs d'électricité non rémunérateurs pour la majorité des consommateurs, constituent, quant à eux, les causes de ce secteur.

Enfin sur le plan financier, les problèmes sont : le déséquilibre financier structurel résultant de l'apport exclusivement en nature de l'Etat propriétaire, aggravé par le non respect dans le fonctionnement courant de la règle de l'équilibre financier minimum ; l'obligation faite à la société par les pouvoirs publics d'engager des actions sociales et de service public à faible rentabilité financière sans ressources en contrepartie.

Cette situation engendre des menaces sérieuses à la survie de l'entreprise publique qu'est la SNEL Sarl, notamment<sup>228</sup> :

- Le risque d'avarie en chaîne et immobilisation successive des groupes de production encore en service ;
- Le risque de cessation de paiement et remise en cause de la poursuite de l'activité de l'entreprise ;
- Le harcèlement judiciaire dû à l'endettement excessif vis-à-vis des tiers ;
- L'arrêt de transport d'électricité suite au vol des cornières et des conducteurs, etc.

Par conséquent, au-delà du changement du régime juridique, économique et financier de la SNEL, sa transformation exige aussi une véritable révolution des méthodes de gestion<sup>229</sup>. Sinon celle-ci ne serait que cosmétique ou une coquille vide, c'est-à-dire ne s'intéressant qu'à la forme et non au fond.

En outre, la SNEL, unité économique de production, de transport, de distribution et de commercialisation de l'énergie électrique, évoluant dans une communauté d'habitants fixés sur un territoire, à l'obligation de tout mettre sur pied pour que ladite communauté soit développée et ce, dans différents domaines, à savoir : l'emploi, la formation, fourniture de l'électricité, etc. En effet, la population vivant dans cette communauté doit se retrouver dans

<sup>228</sup><http://www.lephare.cd>, *Op.cit.*

<sup>229</sup><http://www.lesmediasducitoyen.cd>, *Op.cit.*

toutes les décisions que la SNEL prendra pour que celle-ci puisse évoluer dans un environnement lui étant favorable.

Enfin, l'Etat a l'obligation d'améliorer, en RD Congo, le climat des affaires afin d'attirer les investisseurs nationaux comme étrangers. Cela ne passerait que par l'amélioration de la sécurité juridique et judiciaire du monde des affaires. Et il a aussi le devoir de libéraliser le secteur de l'énergie électrique et ce, durant tout son processus, c'est-à-dire sa production, son transport, sa distribution et sa commercialisation. Compte tenu du fait que la SNEL, à elle seule, ne saurait développer le secteur de l'énergie électrique d'un grand pays à dimension continentale comme la RD Congo.

## REFERENCES

- Constitution de la République Démocratique du Congo, *Journal Officiel de la RD Congo*, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial du 18 février 2006.
- Décret n° 09/12 du 24 avril 2009 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics, *Journal Officiel de la RD Congo*, 50<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 24 avril 2009.
- Décret n° 09/13 du 24 avril 2009 portant dissolution et liquidation de quelques entreprises publiques, *Journal Officiel de la RD Congo*, 50<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 24 avril 2009.
- Guillien R. et Vincent J., *Lexique de termes juridiques*, 10<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1995.
- Jean-Yves CAPUL et Olivier GARNIER, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Hatier, Paris, 2009.
- KABANGE NTABALA C., *Droit des services et entreprises publics, et problématique de la transformation des entreprises publiques en République Démocratique du Congo*, Dieu est bon, Kinshasa, 2007.
- KANDE BULOBA KASUMPATA, Cours de Droit commercial, 3<sup>ème</sup> année de graduat, Faculté de Droit, UNIKIN, 2006-2007.
- Lexique de droit administratif, <http://www.jurishelp.net>, consulté le 9 juillet 2012.
- Loi n° 08/007 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, *Journal Officiel de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 07 juillet 2008.
- Loi n° 08/008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille, *Journal Officiel de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 07 juillet 2008.
- Loi n° 08/009 portant dispositions générales applicables aux établissements publics, *Journal Officiel de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 07 juillet 2008.
- Loi n° 08/010 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat, *Journal officiel de la RD Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 07 juillet 2008.
- Loi n° 78/002 portant disposition générales applicables aux entreprises publiques, *Journal Officiel de la République du Zaïre*, 19<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 6 janvier 1978.
- Lombard M. et Dumont G., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2003.
- LUKOMBE NGHENDA, *Droit congolais des sociétés : sociétés commerciale, sociétés civiles, sociétés mixtes et sociétés d'Etat ou entreprises publiques*, P.U.C, Kinshasa, 1999, Tome I.
- LUKOMBE NGHENDA, *Droit congolais des sociétés : sociétés commerciales, sociétés civiles, sociétés mixtes et sociétés d'Etat ou entreprises publiques*, PUC, Kinshasa, 1999, Tome II.
- MULUMBA BULULU Bobo, *De la province dans la constitution du 18 février 2006*, Travail de fin de cycle de graduat en Droit, UNIKIN, 2007.

- Ordonnance-loi n° 87-005 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, *Journal Officiel de la République du Zaïre*, 28<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 6 février 1987.
- POUGOUE P.G., NGUEBOU-TOUKAM J. et ANOUKAHA F., « Acte uniforme du 17 avril 1997 relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique », in *OHADA, Traité et actes uniformes commentés et annotés*, 3<sup>ème</sup> édition, Juriscope, Paris, 2008, pp.311-581.
- POYET M., *Le contrôle de l'entreprise publique : Essai sur le cas Français*, Thèse de doctorat en Droit, Université Jean Monnet de Saint-Etienne, 2001, <http://www.rajf.org/IMG/pdf/doc-33.pdf>, Consulté le 22 avril 2012.
- SAMBE O. et DIALLO M.I., *Guide pratique des sociétés commerciales et du groupe d'intérêt économique (GIE) OHADA*, 2<sup>ème</sup> édition, Editions comptables et juridiques, Dakar, 2008.
- Statuts de la société nationale d'électricité, SNEL, Sarl, *Journal Officiel de la RD Congo*, 51<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 29 décembre 2010.
- Valérie LADEGAILLERIE, *Lexique de termes juridiques*, Anaxagora, collection numérique, <http://www.anaxagora.net>, Consulté le 29 juin 2012.
- <http://www.lephare.cd>, Consulté le 10 juillet 2012.
- <http://www.lesmediasducitoyen.cd>, Consulté le 9 juillet 2012.
- <http://www.onewovision.com>, Consulté le 11 juillet 2012.
- <http://www.snel.cd>, Consulté le 10 juillet 2012.



# ADOPTION D'UN CODE DE L'EAU : UNE SOLUTION A L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE EN RDC ? EXEMPLE DE LA VILLE DE KINSHASA

*Par Joseph CIHUNDA HENGEELELA\**

*A ma mère Marie Yambo Kazumina  
« Femme des champs, femme des rivières »*

## 1. Introduction

L'accès à l'eau potable a été érigé comme un droit humain autonome à l'article 48 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011. L'exercice effectif de ce droit d'accès à l'eau potable est considéré comme un indice important dans la lutte contre la pauvreté tant dans le cadre des OMD que dans les autres programmes gouvernementaux visant l'amélioration de la qualité de vie en RDC.

La question qui se pose tout de suite est celle de connaître la nature juridique du droit à l'accès à l'eau potable et son contenu. En ce qui concerne le droit d'accéder à l'eau potable, deux concepts juridiques méritent d'être analysés. Il s'agit du « droit de l'eau » et du « droit à l'eau » d'où dérive le « droit à l'eau potable ». En effet, le « droit de l'eau » et le « droit à l'eau » renvoient à la théorie générale du droit. Le « droit de l'eau » est un droit objectif alors que le « droit à l'eau » est subjectif.

Le « droit de l'eau » est constitué par l'ensemble des textes juridiques régissant le secteur de l'eau<sup>230</sup>. L'élaboration du code de l'eau se situe dans cette perspective. Il a été conçu pour combler les lacunes et les insuffisances de la législation congolaise en matière de l'eau. Quant au « droit à l'eau », il diffère du « droit de l'eau » par le fait qu'il est une prérogative,

---

\* *Diplômé d'Etudes Supérieures en Droit et Doctorant en Droit Public/Université de Kinshasa, Coordonnateur de l'IDGPA/RDC, Consultant et Avocat à la Cour d'Appel de Kinshasa/Matete*

<sup>230</sup> Les articles 9, 48, 55, 58, 59, 123, 202, 203 et 204 de la Constitution du 18 février 2006 ; le Décret du 19 juillet 1926 sur l'hygiène et salubrité publique ; le Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme ; la Loi n°11/2002 du août 2002 portant Code forestier ; la Loi n°08/12 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ; la Loi Organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces ; l'Ordonnance 212/AIMO du 1<sup>er</sup> août 1940 portant mesures d'exécution de l'article 45, b, du décret du 5 décembre 1933 portant mesures d'hygiène imposée aux circonscriptions indigènes ; l'Ordonnance 375/Hygiène du 10 octobre 1940 portant Hygiène dans les circonscriptions indigènes et les groupements traditionnels non organisés ; le Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier ; la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme Habitats de la Sauvagine du 02 février 1971 (RAMSAR) ; la Convention du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets ; la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer du 10 décembre 1982 ; Accord instituant un Régime fluvial uniforme et créant la Commission internationale du Bassin du Congo-Oubangi-Sangha (Brazzaville, le 6 novembre 1999) ; l'Additif de l'Accord instituant un régime fluvial uniforme et créant la CICOS (Sharm El-Sheikh, le 1<sup>er</sup> juillet 2008 ; la Résolution des Nations Unies n°A/64/L.63/REV.1 sur le droit fondamental à l'eau et Assainissement, Assemblée générale du 26 juillet 2010 ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979 ; la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ; la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 09 mai 1992 ; le Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques du 11 décembre 1992 ; Déclaration de Rio sur l'environnement et le Développement durable du 14 juin 1992 ; la Déclaration des Nations Unies sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement du 08 septembre 2000.

un avantage reconnu aux personnes en tant qu'être vivant. La subjectivité du droit à l'eau est attestée par son lien intrinsèque à l'être humain. La conséquence juridique découlant de la classification du « droit d'accès à l'eau potable » dans la catégorie des droits subjectifs est sa justiciabilité<sup>231</sup>. Il est invocable même devant le juge ordinaire<sup>232</sup> et même devant des organes quasi-judiciaires. Il n'y a pas de vie sans eau pour les êtres vivants. L'équilibre planétaire est régulé également autour des eaux.

La différence entre le « droit de l'eau » et le « droit à l'eau » étant établie, il importe de signaler qu'une relation existe entre ces deux notions. Le « droit de l'eau » concourt à la promotion et à la protection du « droit à l'eau ». Ce dernier droit trouve ses fondements juridiques dans la législation tant nationale qu'internationale<sup>233</sup>.

Si le « droit à l'eau potable » est une dérivation du « droit à l'eau », est-il possible d'établir la différence entre ces deux concepts ? La différence à établir est sémantiquement simple. Toute eau n'est pas une eau potable. En quoi alors l'eau potable diffère de celle qui ne l'est pas ? A quoi renvoie justement la notion de « potabilité<sup>234</sup> » ? L'eau potable n'a pas été définie par le projet du code de l'eau. Cependant, l'article 17 du projet de code portant code de l'eau substitue à l'eau potable le concept de l'« eau destinée à la consommation ». Ce concept implique l'eau destinée à l'alimentation humaine, à l'utilisation à des fins domestiques, à la fabrication des boissons et des glaces ; ainsi qu'à la préparation et conservation des denrées et des marchandises destinées à l'alimentation<sup>235</sup>. Le terme « eau destinée à la consommation » ne renseigne pas suffisamment sur ce qu'est exactement l'« eau potable ».

L'article 55 du projet de loi portant code de l'eau apporte une précision tendant à rapprocher l'eau destinée à la consommation à l'eau potable. En effet et selon cette disposition, toute eau destinée à la consommation doit être conforme aux normes de potabilité<sup>236</sup>. Les normes de potabilité relatives à l'eau de consommation sont fixées conjointement par les ministres de la Santé publique et de Ressources hydriques.

<sup>231</sup> Golay C., *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, Mémoire de DES, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Université de Genève, 2002, p. 6.

<sup>232</sup> Favoreu L., Gaïa P. et al, *Droit constitutionnel*, 9<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 2006, pp. 792-793. Selon eux, « La qualification des droits fondamentaux comme « droits subjectifs » marque essentiellement fait que ces droits fondamentaux sont destinés à protéger des intérêts individuels et qu'ils sont donc invocables devant un juge. Il est à remarquer cependant que la justiciabilité des droits fondamentaux n'est pas nécessairement liée à leur caractère de droits subjectifs car le contrôle abstrait de constitutionnalité permet ...de faire protéger les droits et libertés fondamentaux à l'initiative d'autorités publiques et non d'individus. Toutefois, du fait qu'il s'agit de droits subjectifs, les individus pourront demander aux tribunaux ordinaires la protection de leurs droits fondamentaux à défaut de pouvoir le faire devant le juge constitutionnel ».

<sup>233</sup> Favoreu L., Gaïa P. et al, *op. cit.*, p. 792. Cette thèse est construite sur la jurisprudence constitutionnelle allemande qui considère que les droits fondamentaux peuvent être à la fois des droits subjectifs et des éléments objectifs de l'ordonnement juridique.

<sup>234</sup> Les normes de potabilité internationales ont été fixées par l'OMS. En France, l'« eau propre à la consommation humaine » doit remplir 63 critères, répartis en 7 groupes, qui reflètent deux préoccupations permanentes : celle relative à la santé publique et celle touchant au confort et au plaisir. Les critères de potabilité relevant de la catégorie de la santé publique concourent à offrir une eau sûre et à garantir contre tous les risques immédiats ou à long terme. Les critères de potabilité touchant au confort et du plaisir tendent à offrir une eau agréable à boire, claire et inodore et équilibrée en sels minéraux. <http://www.lennetech.fr/applications/potable/normes/normes-oms-eau-potable..> (Consulté le 21/08/2012).

<sup>235</sup> Art. 17 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau (document non officiel).

<sup>236</sup> Art. 55 al. 1, *idem*.

Après avoir saisi la nature juridique du « droit à l'eau potable » et sa distinction d'avec le « droit de l'eau » et du « droit à l'eau » tout court, il reste à délimiter le contenu du « droit d'accès à l'eau potable ». Le droit d'accès à l'eau potable peut être entendu comme une prérogative reconnue à toute personne humaine de disposer de l'eau nécessaire à sa subsistance et à son existence. Il s'agit de l'ensemble des facilités accordées aux citoyens pour accéder à l'eau potable. En tenant compte des normes de potabilité de l'eau, la question majeure que soulève l'exercice du droit d'accès à l'eau potable est la responsabilité dans la réalisation des conditions de jouissance de ce droit. Qui est responsable de la fourniture de l'eau potable ? Est-ce le droit d'accès à l'eau potable est-il justiciable ?

Toutes les questions soulevées par cette étude ont un lien avec la pénurie d'eau dans la ville de Kinshasa. L'accès à l'eau potable pour les habitants de Kinshasa figure parmi les problèmes auxquels ils sont confrontés à l'instar du transport, de l'électricité et du logement. Les réformes entreprises dans les secteurs sociaux tardent encore à donner des résultats concrets. Dans le secteur de l'eau potable par exemple, les pouvoirs publics s'étaient montrés plus préoccupés. Pour ce faire, deux initiatives relatives au secteur de l'eau peuvent être signalées. Il s'agit d'un côté de la loi de transformation de la REGIDESO en Société commerciale et de l'autre, l'élaboration de l'avant-projet de loi portant Code de l'eau.

La transformation de la REGIDESO en Société par Action à Responsabilité Limitée (SARL), était longtemps réclamée comme antidote au monopole de l'Etat dans le secteur de l'eau. La raison principale de cette mutation est que la gestion publique de services sociaux était devenue déficitaire. Le déficit de la gestion de la production et de la distribution de l'eau est la résultante de la mauvaise gouvernance du service public compétent en cette matière, en l'occurrence la REGIDESO. La gouvernance des entreprises publiques était politisée et les revenus qu'elles génèrent servaient d'autres intérêts que les missions confiées à ces entreprises d'Etat. Il en est de même de la REGIDESO dont les revenus ne suffisaient pas pour l'entretien de son réseau de distribution et de ses machines de production de l'eau.

En ouvrant le capital de l'entreprise publique aux actionnaires privés, l'on pensait réduire l'influence de l'Etat et de ses conséquences néfastes dans la gestion du secteur de l'eau en RDC. On peut dès lors se demander si la transformation de la REGIDESO - entreprise publique en REGIDESO - SARL et le désengagement de l'Etat dans cette entreprise sont-ils des garanties suffisantes de l'accessibilité à l'eau potable en RDC ? L'optimisme des partisans de cette thèse est à relativiser. Pour s'en convaincre, dès la mise en application de ces lois, les factures de consommation d'eau avaient augmenté sans que la qualité ne changeât. Il en était de même de la gouvernance de cette entreprise. Il est encore très tôt de juger de la pertinence de la réforme intervenue dans cette entreprise par rapport à la demande toujours insatisfaite des besoins en eau potable en RDC.

La solution idoine aux difficultés d'accès à l'eau potable semble celle que propose l'avant-projet du code de l'eau. Cette proposition résiderait dans la libération du secteur de la production, de la distribution et de la commercialisation de l'eau. Dans quelles mesures ce projet de code de l'eau est-il une solution à l'approvisionnement en eau potable en RDC et particulièrement à Kinshasa ? C'est là la principale question autour de laquelle gravite cette étude. Pour répondre à cette question, nous allons relever les difficultés d'accès à l'eau potable à Kinshasa, analyser les dispositions du projet du code de l'eau, rechercher les dispositions dudit projet qui touchent aux difficultés de l'eau à Kinshasa et relever quelques défis et perspectives pour une gouvernance effective en matière d'approvisionnement en eau potable à Kinshasa en particulier et en RDC en général.

Cette réflexion se situe dans le cadre général de l'Etat en tant que pourvoyeur des services publics aux citoyens. A partir de ce postulat, on peut élargir le raisonnement jusqu'aux modalités de gestion de services publics par l'Etat surtout lorsqu'il n'est pas à même de rendre le service de qualité attendu de lui. Mais l'Etat qu'il s'agit ici c'est un Etat de type moderne. Il s'agit de l'Etat de droit. Il est compris dans ce sens non seulement comme celui où tout le monde est soumis aux lois mais un Etat où les droits de l'homme sont respectés<sup>237</sup>. Au titre de ces droits, figure le droit d'accès à l'eau potable.

## **2. Recherche des causes à la base de la pénurie d'eau potable à Kinshasa**

La ville de Kinshasa est étendue sur une superficie de 9.960 Km<sup>2</sup> et peuplée de près de dix millions d'habitants. Organisée administrativement en 24 communes, Kinshasa connaît une densité de 557 habitants par Km<sup>2</sup>. Sur le plan hydrographique, la ville de Kinshasa est située sur la rive gauche du Fleuve Congo et traversée par plusieurs rivières (dont Ndjili avec un bassin de 2. 000 Km<sup>2</sup>, N'selé avec un bassin de 6. 000 Km<sup>2</sup>, Lukaya, Lukunga et le lac Maindombe borde la ville par l'Est et le Fleuve en constitue sa frontière ouest)<sup>238</sup>. Elle dispose des eaux souterraines et de surface comme matière première pour produire l'eau potable destinée à la consommation. Cependant, les causes de la pénurie d'eau potable peuvent être regroupées en deux catégories. Il s'agit des causes liées à l'extension spatiale de la ville de Kinshasa et celles liées à la gouvernance de la REGIDESO.

### **2.1. Causes de la pénurie d'eau potable découlant de l'extension de la ville de Kinshasa**

La première catégorie des causes est celle qui range les causes liées à l'évolution de la ville de Kinshasa. On retient pour cette catégorie l'extension incontrôlée de la ville de Kinshasa et de sa démographie galopante. La population de la ville de Kinshasa était évaluée en 1984 à 2. 664. 200 habitants. Cette population était passée de 3. 119. 869 habitants en 1993<sup>239</sup>.

<sup>237</sup>Masclat J.C. & Etien R. (dir.), *Droit public général*, 3<sup>ème</sup> édition, Vanves, Editions Foucher, 2006, p. 31.

<sup>238</sup>Kasongo-NumbiKashemukunda, Eaux et forêts de la RDC. Un défi géostratégique, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 21.

<sup>239</sup>Mwanza wa Mwanza, *Le transport urbain à Kinshasa. Un nœud gordien*, Paris-Tervuren, L'Harmattan-Institut Africain-CEDAF, 1997, p. 25.

Selon Mwanza wa Mwanza, la composante démographique apparaissait comme l'une des principales contraintes à toute perspective d'aménagement urbain à Kinshasa. Elle allait poser des problèmes aux autorités politiques parce qu'elle contrastait avec les moyens financiers disponibles<sup>240</sup>.

En effet, la ville de Kinshasa s'était agrandie sans un plan d'aménagement. Cette extension désordonnée expliquait en elle-même la présence minimale des pouvoirs publics dans l'initiative de lotissement de vastes étendues dans les zones périphériques de la ville de Kinshasa. Ici, le rôle des chefs des terres (chefs coutumiers) avait contribué négativement à cette extension avec certaines répercussions sur la multiplication des conflits fonciers devant les instances judiciaires.

L'extension de la ville de Kinshasa est la conséquence de la croissance démographique. Cette dernière s'explique par l'exode rural, ce mouvement migratoire interne avait été encouragé par la recherche des conditions de vie meilleures en milieux urbanisés. Les villageois fuyaient la détérioration de la qualité de vie, le difficile accès à l'emploi et aux avantages de la « modernisation ». Les migrations résidentielles intra-urbaines sont aussi considérées comme la deuxième cause de l'extension spatiale à Kinshasa. Mwanza wa Mwanza écrit :

En 1967, on estimait que 10% de la population changeait de domicile chaque année. Ce mouvement important était le fait des Néo-Kinois qui venaient de l'intérieur, c'est-à-dire de l'arrière-pays. La première chose qu'ils faisaient en arrivant à Kinshasa était de se loger à tout prix, de préférence chez un parent. Si bien que les cités, implantées et peuplées avant l'indépendance, se sont retrouvées gonflées d'une population précaire, très mobile. Ces Néo-Kinois investissaient une partie de leur énergie et la quasi-totalité de leurs revenus à s'établir en ville. Leurs besoins portaient sur l'acquisition et la mise en valeur d'une parcelle dans des quartiers où personne ne songeait à leur disputer le terrain<sup>241</sup>.

L'extension spatiale de Kinshasa ne poserait pas de problème si elle avait été rationalisée. Ce sont les pouvoirs publics qui devaient maîtriser cette expansion urbaine. Cette maîtrise supposait la disponibilité des moyens financiers. L'Etat congolais n'avait pas trouvé l'argent pour s'occuper de l'urbanisation de sa capitale. Il y a lieu de remarquer que l'effritement des ressources de l'Etat dans le contexte des Politiques d'Ajustement Structurel (PAS), obligea celui-ci à abandonner les politiques sociales<sup>242</sup>. Le déficit d'urbanisation peut expliquer la pénurie d'eau dans les nouveaux quartiers. Mais dans les zones urbanisées, la rareté de l'eau

<sup>240</sup> Mwanza wa Mwanza, Ibidem.

<sup>241</sup> Mwanza wa Mwanza, *op. cit.*, p. 38.

<sup>242</sup> Mobutu, *Dignité pour l'Afrique. Entretiens avec Jean-Louis Remilleux*, Paris, Albin Michel, 1989, p. 183. Voir également CihundaHengelela J., « Aide de la Banque Mondiale à la République Démocratique du Congo : problèmes de gestion, responsabilité des acteurs et perspectives d'avenir », *Librairie africaine d'études juridiques*, Vol. 11, Juillet 2012, pp. 35-48.

est due aux problèmes de gouvernance de la société publique chargée de la production et de la distribution de l'eau de consommation.

## **2.2. Causes de la pénurie d'eau liées à la gouvernance de la REGIDESO**

La deuxième catégorie des causes de pénurie d'eau à Kinshasa est relative à l'incapacité de l'Etat congolais à satisfaire les besoins fondamentaux et les activités ordinaires de la vie de sa population. Parmi les besoins fondamentaux auxquels les Kinois éprouvent des difficultés pour les satisfaire, figure en bonne place l'eau potable. Faute d'avoir eu accès aux données statistiques, on ne sait pas dire exactement combien de personnes sur les dix millions d'habitants de la capitale congolaise ont accès à l'eau potable ? Et quelle est la portion de ceux qui en sont exclus ? Ces questions exigeaient une approche quantitative qui ne pas rentrent dans cette démarche qui se veut essentiellement qualitative.

L'on peut toutefois se référer aux conclusions de la recherche effectuée par KamatheKatsongo pour se faire une idée sur le nombre des Kinois ayant accès à l'eau potable. Selon les investigations de KamatheKatsongo,

..., les besoins en eau potable de la ville sont en deçà des besoins réels de la population. Ils sont estimés à 600.000 m<sup>3</sup>/jour et la REGIDESO fournit actuellement 360.000 m<sup>3</sup>/jour. Le taux de desserte pour la ville est de 53 % et en moyenne un habitant de Kinshasa consomme 17 litres d'eau par jour. Dans la plupart des quartiers d'extension, les habitants ne sont pas raccordés au réseau public de distribution de l'eau potable<sup>243</sup>.

Au-delà de ces statistiques, il n'est pas nécessaire d'avoir des chiffres pour mesurer le degré de pénurie d'eau à Kinshasa. Il suffit de se mettre au coin de rue pour observer les défilés des personnes, récipiends à mains ou sur la tête, à la recherche de l'eau. Dans les zones arrosées par la REGIDESO, les difficultés d'accès à l'eau potable sont d'origine technique et managériale.

Du point de vue technique, on cite la vétusté du réseau de distribution d'eau à laquelle s'ajoute le manque d'électricité<sup>244</sup>. L'absence de maintenance est due au manque de moyens financiers qui est la conséquence de la mauvaise gestion. En effet, la REGIDESO accusait un déficit financier important. Les causes de ce déficit sont de trois ordres. Il s'agit de l'ajustement tardif des tarifs de l'eau potable en fonction de l'évolution de l'inflation, le non-paiement ou le paiement aléatoire des factures de consommation d'eau par l'Etat

<sup>243</sup> KamatheKatsongo, « Accès à l'eau potable dans les quartiers pauvres de la ville de Kinshasa. Cas de Kisenso », Rapport de recherche, Centre de recherches pour le développement international, Novembre 2005, [http : www.crdi.org](http://www.crdi.org) (Consulté le.....).

<sup>244</sup> Voir RDC, *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR)*, Kinshasa, 2006, p. 37 ; Berke C. et Pulkowski J., « La coopération financière allemande (Banque de développement KfW) en République Démocratique du Congo : Créer les structures d'un développement à long terme pour soutenir le processus de paix », in Manfred Schulz (Ed.), *Les porteurs du développement durable en République Démocratique du Congo. Evolutions récentes de la vie politique, économique, religieuse, culturelle et de la société civile*, Berlin-Kinshasa, Editions SPEKTRUM-Editions CEPAS, 2009, p. 535. (pp. 529-542).

congolais et l'érosion des compétences de la REGIDESO en matière de délivrance des permis d'exploitation.

Au sujet de l'inflation, les prix de l'eau de potable devaient suivre le niveau de cette inflation. Ces prix devaient être réajustés en fonction du contexte économique du pays. Mais cette option comportait un risque. Toute augmentation du prix de l'eau est susceptible de renforcer la résistance au paiement des factures de consommation d'eau, notamment à cause de la pauvreté de la majorité de la population. Mais dans l'hypothèse où toutes les factures seraient payées, les prix de l'eau potable en RDC ne pouvaient pas permettre à la REGIDESO de couvrir les coûts de production. Il semble que les prix proposés par le Comité chargé de suivi des tarifs demeurent toujours inférieurs au prix de revient. « En moyenne, le prix est 0,65\$/m<sup>3</sup> contre 0,72\$/m<sup>3</sup> ».

Pour ce qui est du non-paiement ou le paiement incertain des factures de consommation de l'eau potable par l'Etat congolais, il convient de signaler que le gouvernement consomme 40% de toute la production de la REGIDESO. Jusqu'en 2009, le gouvernement n'avait pas payé ses factures d'eau dont une partie (à hauteur de 120. 000.000 USD) avait été prise en charge par la Banque Mondiale<sup>245</sup>. La REGIDESO avait perdu d'autres sources de revenus avec la dépossession de l'autorisation qu'elle accordait aux grandes entreprises pour accéder aux eaux des sources naturelles en vue des activités de forage. L'autorisation leur est accordée maintenant par le Ministère des ressources hydrologiques<sup>246</sup>. Ces autorisations marquaient le début de la désuétude du monopole de la REGIDESO dans la production et la commercialisation de l'eau potable. La libéralisation consacrée dans l'avant-projet de loi portant Code l'eau officialise cette libéralisation de fait.

### **3. Analyse des dispositions de l'avant-projet de loi portant code de l'eau**

L'étude du projet de loi portant code de l'eau peut être faite en mettant en exergue le contexte qui le justifie et la présentation des principaux axes dudit code.

#### **3.1. Contexte de l'élaboration du code de l'eau pour la RDC**

L'élaboration du code de l'eau semble répondre aux enjeux à la fois nationaux et internationaux. Sur le plan national, l'abondance de ressources en eau contraste avec le taux d'accès à l'eau potable de la population congolaise<sup>247</sup>. Ce taux est estimé à 22 % de tous les ménages congolais. A Kinshasa, on estimerait à 67% le taux des familles ayant accès à l'eau potable<sup>248</sup>. Ce faible taux d'accès à l'eau potable range la RDC parmi les pays à desserte minimale en eau potable.

<sup>245</sup> COPIREP, *Rapport annuel 2009*, Kinshasa, 2010, p. 90. La dette de la RVA vis-à-vis de la REGIDESO est de 4. 000. 000 USD, idem, p. 81.

<sup>246</sup> KamatheKatsongo, *op. cit.*

<sup>247</sup> OGEC, *Premier colloque international sur la problématique de l'eau en République Démocratique du Congo, du 8 au 11 mai 2007*, Kinshasa, PUK-Editions Science et Discursivité, 2007.

<sup>248</sup> CNAEA, *Avant-projet de loi portant Code de l'eau*, Kinshasa, 2010, p. 3.

L'Etat congolais avait pris des engagements à travers la Constitution et par l'adhésion à la Déclaration relative aux OMD à faciliter l'accès à l'eau potable à tous les citoyens congolais. L'article 48 de la Constitution consacre le droit d'accès à l'eau potable pour la population congolaise. La Constitution obligeait les pouvoirs publics à prendre une loi pour fixer les modalités d'exercice de ce droit. L'élaboration du Code de l'eau se situe dans la perspective de se conformer à l'article 48. En s'engageant à se conformer aux OMD, l'Etat devait faciliter à l'accès à l'eau potable en vue de la réduction de la pauvreté d'ici 2015. Il s'agit de l'OMD<sub>1</sub> relatif à la réduction de moitié la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, de même que celles des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer<sup>249</sup>.

Sur le plan international, l'eau devient un des enjeux des relations internationales contemporaines<sup>250</sup>. Selon l'ONU, la crise que connaît le monde aujourd'hui est également provoquée par la demande croissante à laquelle doivent répondre les ressources en eau de la planète pour couvrir les besoins des individus, du commerce et de l'agriculture. Ainsi des sommets internationaux et des instruments juridiques adoptés en marge de ces sommets témoignaient de l'attention que la Communauté internationale attache à l'eau<sup>251</sup>. La RDC est au centre de toutes les préoccupations internationales relatives à l'eau grâce à des ressources en eau dont elle dispose<sup>252</sup>.

Le futur code de l'eau devait prendre en charge toutes les demandes internationales liées à l'eau. A quel niveau du projet du code de l'eau cette préoccupation est prise en compte ? Cette question bien que pertinente ne rentre pas dans le cadre de cette étude. Elle mérite un traitement approfondi dans un travail qui se focalisera uniquement sur les dimensions internationales et régionales du code congolais de l'eau.

Ce qui importe dans la présente réflexion est la satisfaction des besoins internes plus particulièrement de la ville de Kinshasa. Il convient de décortiquer le contenu du projet de code de l'eau avant de voir en quoi il pourra constituer une solution aux problèmes d'approvisionnement en eau potable à Kinshasa ?

### **3.2. Contenu du projet du code de l'eau**

Le projet du code de l'eau contient dix titres<sup>253</sup>. Le premier titre est consacré aux dispositions générales et contient trois chapitres. Le premier chapitre traite de l'objet de la

<sup>249</sup> Nations Unies, *A BC des Nations Unies*, Département de l'information, New York, 2001, p. 186.

<sup>250</sup> Kamto M., *Droit de l'environnement en Afrique*, Vanves, EDICEF, 1996, pp. 231-254.

<sup>251</sup> Drobenko B., « Les nouveaux grands principes du droit moderne de l'eau », *Courrier du Savoir*, n° 05, Juin 2004, p. 81.

<sup>252</sup> MutingaMutuishayi M., *RD Congo, la République des inconscients. Hier, la guerre des mines. Aujourd'hui, la guerre du pétrole. Demain, la guerre de l'eau*, Kinshasa, Editions Le Potentiel, 2010, p. 109.

<sup>253</sup> Hakizimana C., « Le projet de loi portant code de l'eau au Burundi a été adopté à l'unanimité », *Le Renouveau du Burundi*, n° 8256 du Lundi du 27 février 2012, p. 3 renseigne que le code de l'eau du Burundi comporte huit titres repartis en 156 articles. « ...le premier titre est relatif aux dispositions générales ; tandis que le deuxième porte sur le régime juridique des ressources en eau, des ouvrages et des aménagements hydrauliques. Le troisième titre traite de la gestion et la protection du domaine public hydraulique tandis que le quatrième titre décrit des différentes utilisations des eaux du domaine public hydraulique. Concernant le cinquième titre, il traite des dispositions spéciales régissant certaines utilisations de l'eau au moment où le sixième titre est consacré aux eaux transfrontalières ». Les septième et huitième titres traitent des dispositions pénales et transitoires.



loi, le deuxième des définitions et le troisième du champ de son application<sup>254</sup>. Le deuxième titre est consacré au régime de protection des eaux<sup>255</sup>. Il est réparti en quatre chapitres. Le premier chapitre est relatif à la protection qualitative et quantitative de l'eau. Le deuxième touche à la protection des prélèvements d'eau destinés à la consommation, le troisième chapitre régit les écosystèmes aquatiques et le quatrième chapitre concerne le transfert des eaux.

Le troisième titre est relatif au régime d'utilisation des eaux du domaine public<sup>256</sup>. Il est composé de quatre chapitres. Le premier chapitre est consacré aux dispositions générales. Le deuxième chapitre régit l'utilisation de l'eau à des fins domestiques et de recherche scientifiques. Le chapitre troisième régit les utilisations soumises à déclaration ou à autorisation. Le quatrième chapitre concerne les concessions d'utilisation des eaux.

Le titre quatrième est relatif à des servitudes et des droits liés à l'eau<sup>257</sup>. Il est composé en deux chapitres. Le premier chapitre régit les servitudes relatives aux eaux du domaine public et le deuxième aux servitudes d'intérêt privé. Le cinquième titre touche à l'usage de l'eau<sup>258</sup>. Il est composé de deux chapitres. Le premier chapitre est relatif aux dispositions générales et le deuxième aux dispositions concernant divers usages.

Le sixième titre est consacré au Service Public d'Approvisionnement en Eau de Consommation (SPAEC)<sup>259</sup>. Ce titre est composé de quatre chapitres. Le premier chapitre est consacré aux dispositions générales et le deuxième aux conventions de gestion du Service public de l'eau (CGSPE). Les troisième et quatrième chapitre traitent respectivement du prix du Service public d'approvisionnement en eau de consommation et de l'assainissement (PSPAECA). Le septième titre traite du cadre institutionnel et des instruments de gestion de l'eau<sup>260</sup>. Il contient six chapitres. Le premier chapitre est consacré au rôle de l'Etat et de l'administration centrale. Le deuxième chapitre régit les services provinciaux de l'eau. Le troisième chapitre traite des ensembles hydrographiques et des organismes de bassins. Le quatrième chapitre est consacré à la gestion de l'eau au niveau local. Le cinquième chapitre est consacré au droit d'association d'usagers et le sixième prévoit les instruments de la planification de la gestion de l'eau.

Le huitième titre aborde la question du financement de la gestion de l'eau<sup>261</sup>. Il comprend trois chapitres. Le premier chapitre traite des redevances liées aux prélèvements, le deuxième chapitre touche aux indemnités liées aux pollutions et aux rejets et le troisième chapitre à l'usage des redevances et des contributions. Le neuvième titre régit la

<sup>254</sup> Art. 1-12 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau, *op. cit.*

<sup>255</sup> Art. 13-28, *idem.*

<sup>256</sup> Art. 29-43, *idem.*

<sup>257</sup> Art. 44-52 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau,...

<sup>258</sup> Art. 53-67 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau,...

<sup>259</sup> Art. 68-86 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau,...

<sup>260</sup> Art. 87-119 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau,...

<sup>261</sup> Art. 120-128 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau,...

surveillance des eaux, des contestations et des dispositions pénales<sup>262</sup>. Il est composé de quatre chapitres. Le chapitre premier régit la surveillance de la qualité et de la quantité de l'eau. Le deuxième chapitre crée le Corps des inspecteurs des eaux. Le troisième chapitre prévoit les modalités de contestations et des conflits d'utilisation de l'eau. Le quatrième chapitre institue le régime répressif du code de l'eau.

Le titre dixième et le dernier est consacré aux dispositions transitoires et finales<sup>263</sup>. Ce projet de code de l'eau a au total 150 articles. Il sied de rechercher et d'analyser les dispositions dudit Code qui peuvent fournir des solutions aux problèmes d'approvisionnement d'eau à Kinshasa.

#### **4. Couverture des difficultés d'approvisionnement en eau potable dans la Ville de Kinshasa par le projet de code de l'eau**

Les villes de Kinshasa, de Lubumbashi et de Matadi concentrent l'essentiel du capital de la REGIDESO en termes d'abonnés (70%) et de chiffre d'affaire (75%). Il va sans dire que Kinshasa, avec ses dix millions d'habitants est le centre urbain le plus important en ce qui concerne la demande en eau potable. La concentration des abonnés et du chiffre d'affaire de la REGIDESO dans seulement trois villes congolaises confirme le faible pourcentage (22%) de la population congolaise ayant effectivement accès à l'eau potable. Ce qui importe dans le contexte de la réforme du secteur de l'eau est de voir dans quelles mesures le projet du code de l'eau a pris en charge les difficultés d'approvisionnement en eau notamment dans la ville de Kinshasa ?

Pour répondre à cette question, il sied de ressortir deux principes dans le projet du code qui offrent une garantie par rapport aux problèmes d'approvisionnement en eau en RDC. Il s'agit de la libéralisation du secteur de l'eau et de la décentralisation de la gestion dans ce secteur.

##### **4.1. Libéralisation du secteur de l'eau en RDC**

Le monopole de l'Etat dans le secteur de la production et de la distribution de l'eau avait été imposé en 1966. Après 46 ans d'existence, il a montré ses limites et est dépassé dans le contexte de la mondialisation. La gestion par l'Etat congolais de ce secteur n'a pas permis aux populations d'accéder à l'eau en termes de qualité, de quantité et de régularité. C'est le régal du péché de la REGIDESO à triple dimensions : en quantité, en qualité et en régularité. D'où la nécessité de la libéralisation du secteur de la production et de la distribution de l'eau de consommation. La fin du monopole public prévu par le projet de code avait ouvert la voie aux entrepreneurs privés qui s'étaient déjà investis dans la commercialisation de l'eau de table par le mécanisme de forage.

<sup>262</sup> Art. 129-144 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau,...

<sup>263</sup> Art. 145-150 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau,...

L'Etat congolais avait donné effet à la politique de libéralisation du secteur de l'eau par deux lois. Il s'agit d'une part de la Loi n°8/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques et d'autre part, de la Loi n° 8/008 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat dans les entreprises publiques<sup>264</sup>. Dans la première loi, toutes les entreprises de l'Etat à caractère industriel et commercial avaient été transformées en sociétés d'économie mixte (enregistrées sous forme des Sociétés par Actions à Responsabilité Limitée, SARL). Dans la seconde loi, l'Etat avait pris l'engagement de se retirer partiellement en devenant actionnaire partiellement ou totalement du capital social ou de la gestion d'une entreprise du Portefeuille. Il s'agit d'un partenariat entre l'Etat et un ou plusieurs opérateurs privés soit dans le capital social, soit dans la gestion de l'entreprise jadis publique<sup>265</sup>. Ce désengagement dans le secteur de l'eau est confirmé par l'avant-projet du Code de l'eau.

En effet, l'article 55 de cet avant-projet du Code de l'eau stipule que

Toute personne physique ou morale, publique ou privée, chargée de la production, du transport ou de la distribution de l'eau de consommation s'assure que l'eau ainsi produite, transportée et distribuée est conforme aux normes de potabilité. Elle met en place des moyens internes adéquats de suivi de la qualité de l'eau.

Cette évolution dans le secteur de l'eau suscite cette interrogation : la libéralisation du secteur de l'eau est-elle une garantie d'accès à l'eau potable ? Cette question mérite d'être posée lorsqu'on se réfère au secteur du logement. Dans ce secteur justement, l'Etat congolais avait fait faillite dans le contexte des politiques d'ajustement structurel (PAS). La disparition de l'Office National du Logement (ONL) avait ouvert le marché aux entrepreneurs privés. Le bilan de leurs actions est mitigé. La qualité du logement dans toute la ville de Kinshasa ne correspond pas à la décence pourtant consacrée par la Constitution du 18 février 2006. Le scepticisme du secteur du logement ne peut concerner d'autres secteurs lorsqu'on sait que ce secteur n'avait pas attiré des investissements à cause du contexte économique peu favorable aux investissements privés. Ce sont plutôt des propriétaires fonciers qui s'étaient investis dans le marché du logement sans une expérience avérée.

Dans le secteur de l'eau, la libéralisation constitue une des solutions aux difficultés d'approvisionnement en eau potable. Cette garantie réside dans la concurrence des entrepreneurs du secteur. La quête de la clientèle a un effet positif sur la qualité et la régularité ainsi que sur le prix de l'eau. Le premier exemple de réussite dans le processus de libéralisation (de fait) des secteurs qui constituaient autrefois les monopoles de l'Etat est celui de la téléphonie. Depuis la libéralisation du secteur, la concurrence entre les entreprises

<sup>264</sup> Voir Décret N° 09/11 du 24 avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques, *JORDC*, 50<sup>ème</sup> année, Numéro Spécial du 30 avril 2009.

<sup>265</sup> Art. 2 de la Loi n° 08/008 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques.

telles que Airtel, Vodacom, Tigo et Congo-Chine Télécom (CCT) avait non seulement fait baisser le coût de la communication mais aussi celui du téléphone mobile en RDC.

Cependant, la libéralisation ne peut à elle seule produire les avantages lui reconnus dans cette étude si elle n'est pas encadrée. La libéralisation du secteur de l'eau doit être régulée pour empêcher que le secteur de l'eau, aussi vital pour les Congolais, soit investi par des entrepreneurs amateurs. Cette préoccupation peut être prise en charge par la rigueur de la gestion du secteur de l'eau, notamment par la décentralisation du secteur.

#### **4.2. Décentralisation de la gestion du secteur de l'eau**

Parmi les principes directeurs de l'avant-projet du Code de l'eau, trois principes rentrent dans la vision décentralisatrice de la gestion de l'eau en RDC. Le premier principe est celui de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE). Selon ce principe, le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes sont conduits en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux<sup>266</sup>.

Le deuxième principe est celui de subsidiarité selon lequel les décisions relatives à l'utilisation de l'eau sont prises par les autorités locales, tout en tenant compte de l'intérêt national<sup>267</sup>. Le troisième principe est celui de la participation et de la concertation selon lequel les autorités à tous les niveaux veillent à ce que les populations concernées par un aménagement hydraulique ou une mesure de gestion de l'eau soient informées et consultées en temps utile<sup>268</sup>. La décentralisation de la production et de la distribution de l'eau au profit des provinces a été consacrée par l'article 204 point 26 de la Constitution du 18 février 2006.

Au niveau institutionnel, l'avant-projet du code de l'eau a prévu les Conseils provinciaux et locaux de l'eau pour matérialiser la décentralisation dans ce secteur. Le Conseil provincial tout comme le Conseil local de l'eau est un organe consultatif dont la mission est d'assumer dans les provinces les attributions du Conseil national de l'eau<sup>269</sup>. Il s'agit :

- contribuer à la définition des objectifs généraux et des orientations de la politique nationale et de la planification de la gestion de l'eau ;
- veiller à une gestion patrimoniale, intégrée participative et concertée du secteur de l'eau en impliquant toutes les parties prenantes ;
- formuler ou examiner toutes propositions concernant la conservation, la mise en valeur, l'utilisation et la protection des ressources en eau ;

<sup>266</sup> CNAEA, *Avant-projet de loi portant Code de l'eau*...op. cit., p. 7.

<sup>267</sup> CNAEA, *Avant-projet de loi portant Code de l'eau*...op. cit., pp. 8-9.

<sup>268</sup> CNAEA, *Avant-projet de loi portant Code de l'eau*...op. cit., p. 8.

<sup>269</sup> Art. 93 de l'Avant-projet de loi portant Code de l'eau, op. cit.

- donner des avis sur les options fondamentales d'aménagement en matière des ressources en eau.

Les provinces doivent établir des plans provinciaux de l'eau pour adapter la politique nationale de l'eau aux particularités locales. Pour ce faire, elles doivent élaborer des plans d'action de l'eau. En effet, un plan provincial d'action de l'eau est un instrument de gestion et de mise en valeur des ressources en eau. Ce plan est élaboré par la province en concertation avec le Conseil provincial de l'eau et avec la participation des ETD, des représentants des Communautés locales, le secteur privé et les acteurs de la Société civile du secteur de l'eau<sup>270</sup>.

Les provinces et les ETD ont la compétence de veiller à ce que les populations concernées par un aménagement hydraulique ou une mesure relative à la gestion de l'eau en soient informés de manière appropriée et en temps utile. Elles organisent l'information et la concertation sur la gestion de l'eau et les aménagements hydrauliques au niveau des collectivités territoriales et des communautés locales. Le projet de code de l'eau prévoit la possibilité pour les usagers de l'eau de se constituer en association auxquelles on peut reconnaître le statut juridique de service d'utilité publique. Ces associations ont pour mission de participer à la gestion et à la protection de la ressource en eau. Les ETD peuvent leur confier la gestion du Service public de l'eau (SPE) et des ouvrages ainsi que des installations y afférentes<sup>271</sup>.

Ces dispositions sont soumises à des conditions pour une application efficiente. La première condition est celle liée à l'effectivité de la décentralisation. La deuxième condition touche à la qualité des animateurs des provinces et des ETD. La troisième condition est relative au renforcement des capacités des associations des usagers de l'eau. L'avant-projet du code de l'eau ne fait pas une distinction entre les consommateurs d'eau et les autres usagers de l'eau. Ce qui peut conduire à un conflit d'intérêt préjudiciable à la défense du droit de l'accès à l'eau potable. Selon l'article 5, le terme « usager » renvoie à la fois au consommateur final et au commerçant distributeur de l'eau.

## **5. Perspectives pour une gouvernance efficiente en matière d'approvisionnement en eau potable à Kinshasa**

Pour résorber les difficultés d'approvisionnement d'eau potable à Kinshasa en se référant aux dispositions de l'avant-projet de code de l'eau, trois actions devaient être menées. Il s'agit d'abord de la restructuration de la REGIDESO, ensuite de l'institution d'une Autorité de régulation du secteur de l'eau et enfin de la responsabilité de l'Etat à l'égard des personnes vulnérables.

### **5.1. Restructuration de la REGIDESO dans la Ville de Kinshasa**

<sup>270</sup> Art. 17 de l'Avant-projet de loi portant Code de l'eau, ...op. cit.

<sup>271</sup> Art. 109 de l'Avant-projet de loi portant Code de l'eau, ...op. cit.

La transformation de la REGIDESO en société commerciale avait été suivie d'une série des réformes. Parmi celles-ci, on peut noter le programme d'investissement qui constitue le premier axe d'action pour la stabilisation et le redressement de la REGIDESO. Ce programme était financé à hauteur de 190. 000. 000 USD par la Banque Mondiale et concernait les villes de Kinshasa, de Lubumbashi et de Matadi<sup>272</sup>. L'accord de financement ce projet avait été fixé au 31 mars 2014<sup>273</sup>.

L'amélioration et l'extension des services d'alimentation en eau dans les principaux centres urbains avaient bénéficié d'une enveloppe de 103. 000. 000 USD sur le 190. 000. 000. La question que l'on peut se poser est celle de savoir comment la REGIDESO entend-elle améliorer sa gouvernance dans la ville de Kinshasa ? Au-delà de son plan d'actions qui prévoit un programme d'investissement visant la reconstitution des capacités de production qui devait s'étaler jusqu'en 2020, un allègement de la charge du personnel et l'amélioration de la gestion de la société, la REGIDESO devait appliquer le principe de la décentralisation. En ce qui concerne la ville de Kinshasa, ce principe signifie que les trois principaux centres de production et de distribution, à savoir, N'djili, Lukunga (plus la station de Ngaliema) et Lukaya devaient être transformées en sociétés autonomes ou tout au moins en filiales suffisamment indépendantes de la REGIDESO maison-mère<sup>274</sup>.

Les communes de N'sélé et Maluku pourraient être approvisionnées par une nouvelle usine à construire sur la rivière N'sélé. Ces deux communes peuvent rapidement se moderniser avec l'adduction en eau et la connexion au réseau électrique. C'est sur cette partie de Kinshasa que repose l'extension et la modernisation de la ville. La demande en eau y sera forte. Elle sera suscitée par la délocalisation dans les anciennes communes où l'environnement est pollué par le vieillissement des infrastructures et par la proximité des habitations ainsi que par la surconcentration humaine. Toute offre d'exploitation des eaux de la rivière N'sélé pour l'approvisionnement des populations présente des avantages pour tout opérateur économique.

Il appartient donc aux autorités politiques d'accélérer l'urbanisation de ces communes en orientant les investisseurs du secteur immobilier vers cette zone au lieu d'autoriser presque à l'aveuglette le morcellement des concessions dans le centre-ville où les opérateurs économiques rivalisent dans la construction des Gratte-ciel. Un tel investissement dans cette partie de Kinshasa peut être fait sur le modèle de Kalebu SARL. En effet,

Kalebu SARL est une micro-entreprise ougandaise qui a financé sur fond propre quatre installations d'eau potable qu'elle exploite aujourd'hui pour desservir des quartiers en périphérie de Kampala. Il a signé un contrat d'une durée de 30 ans avec les représentants des habitants du quartier. Ce pacte

<sup>272</sup> COPIREP, *Rapport annuel 2009*, Kinshasa, 2010, p. 89.

<sup>273</sup> Ministère des Finances, *Rapport annuel 2010-2011*, Kinshasa, 2011, p. 181.

<sup>274</sup> Voir Mouvement Social pour la République, *Un contrat social pour la République*, Kinshasa, CEDI, 2006, p. 65.

entre opérateur privé et groupement communautaire est issu d'une situation où l'État, faute de moyens, n'a pas pu relever le défi de l'accès universel aux services de base<sup>275</sup>.

L'exemple de Kalebu SARL peut être multiplié à travers toute l'étendue de la RDC plus particulièrement dans les zones rurales. Les pouvoirs publics devaient inciter les opérateurs économiques notamment par des subventions.

## **5.2. Institution d'une Autorité de régulation du secteur de l'eau**

La libéralisation du secteur de l'eau et la transformation de la REGIDESO en SARL soumettront ce secteur à la rigueur de la concurrence commerciale. Si l'on peut admettre que cette libéralisation peut offrir les garanties de la qualité et de la régularité de l'eau aux populations kinoises, il demeure de doute sur l'atteinte de l'objectif de l'accès universel à l'eau potable. Le risque de voir la réforme du secteur de l'eau profiter aux personnes disposant des moyens financiers est grand. Pour limiter ce risque, il convient de prendre des précautions adéquates. Cette responsabilité incombe aux pouvoirs publics.

En effet, la concurrence dans le secteur de la production et de la distribution de l'eau va susciter la nécessité de l'institution d'un Organisme public de régulation. C'est l'Autorité de Régulation du Secteur de l'Eau (ARSE). Il en est le cas du secteur des marchés publics<sup>276</sup>. Il s'agit d'un établissement public chargé de veiller au bon fonctionnement dans ce secteur. Placé sous l'autorité du ministère ayant en charge l'eau dans ses attributions, l'ARSE aura pour mission de veiller au fonctionnement harmonieux du secteur. Il veillera surtout sur le respect par les usagers de la réglementation y relatif.

L'article 129 du projet du code consacre l'obligation de la surveillance de la qualité et de la quantité. Cette compétence est reconnue à l'administration compétente de statuer sur toute incidence susceptible d'affecter la Santé publique. Cet article 129 mérite d'être scindé en deux en distinguant la surveillance des prix, de la quantité et de la qualité. La surveillance des prix et de la quantité de l'eau doivent revenir à la compétence de l'Autorité de régulation de l'eau. Ainsi, l'article 132 de l'avant-projet du code de l'eau doit être modifié pour placer les corps des Inspecteurs des eaux sur la direction de l'Autorité de régulation de l'eau.

En ce qui concerne la qualité de l'eau domestique, la compétence du contrôle est dévolue à l'Office Congolais de Contrôle (OCC). Les critères de potabilité sont fixés conjointement par les ministères de la Santé publique et des ressources hydrologiques. Il faut signaler que ce contrôle est a priori. L'OCC vérifie les échantillons de l'eau livrée à la consommation. La responsabilité de l'assurance-qualité de l'eau de consommation incombe à cet organisme

<sup>275</sup>KamatheKatsongo, *op.cit.*

<sup>276</sup> Voir le Décret n° 10/21 du 02/06/2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

public. L'OCC devra être renforcé en équipements de laboratoire et en personnel répondant aux critères de compétence et probité.

### **5.3. Responsabilité de l'Etat à l'égard des personnes vulnérables**

Comment atténuer les effets du libéralisme dans le secteur de l'eau ? Cette question met en exergue la responsabilité de l'Etat congolais dans l'approvisionnement en eau plus particulièrement à l'égard des personnes vulnérables. Ainsi, la libération du secteur de l'eau risque de créer une catégorie des exclus au droit d'accès à l'eau potable. Il s'agit d'une catégorie des personnes sans revenu ou à revenu faible, incapables de supporter le coût financier de consommation de l'eau. Dans l'impossibilité d'offrir de l'eau à ces personnes, l'Etat congolais peut recourir à deux procédés. Le premier est celui consistant à offrir à tout un chacun un niveau de vie suffisant par l'octroi d'un emploi rémunérateur. Le deuxième procédé est la subvention des entreprises du secteur de l'eau pour la réduction du prix de l'eau au robinet.

La question de la responsabilité de l'Etat s'étend également à la justiciabilité du droit à l'eau. L'Etat peut être attiré devant les cours et tribunaux à cause de la pénurie d'eau. La jurisprudence étrangère confirme de manière constante cette tendance. Pour ce qui est de l'eau, il y a lieu de soutenir que le droit d'accès à l'eau est un droit absolu. Il tire cette qualité de son lien intrinsèque au droit à la vie. A ce titre, il doit être défendu par tous les mécanismes de protection des droits humains dont les instances judiciaires. La responsabilité des pouvoirs publics se situent à deux niveaux. Il s'agit d'une part, dans l'hypothèse où l'Etat n'a pas veillé au bon fonctionnement des services de fourniture d'eau potable tant publics que privés et d'autre part, du fait que les autorités exécutives s'abstiennent de venir au secours des personnes vulnérables n'ayant pas accès à l'eau.

Attirer l'Etat congolais en justice en RDC n'aboutit pas nécessaire au recouvrement des droits revendiqués. Au-delà des pressions politiques exercées sur le pouvoir judiciaire, l'exécution des jugements contre l'Etat congolais n'est pas toujours facile dans le contexte de l'absence d'un Etat de droit démocratique. En ce qui concerne les droits socio-économiques et culturels, la jurisprudence dans ce domaine reste pauvre. Cette situation est due à l'absence de la culture de revendication de la part des citoyens congolais et de la formation des praticiens du droit (avocats et magistrats). Du fait de la consécration du droit d'accès à l'eau potable dans la Constitution du 18 février 2006, les Congolais avaient la possibilité, sans attendre la promulgation d'une loi dans ce secteur, d'exiger du gouvernement congolais la fournir de manière régulière de l'eau potable. A défaut, saisir la CSJ pour contraindre les gouvernants à s'exécuter. Rien de tel n'a été fait pendant les six ans de l'existence juridique de ce droit. Une sensibilisation mérite d'être faite en direction des bénéficiaires.

### **Conclusion**



Le projet de code de l'eau présente certes des garanties de prise en charge des difficultés d'approvisionnement en eau à Kinshasa. Ces garanties sont constituées par la libéralisation du secteur de l'eau et par la participation des consommateurs à la gestion de l'eau en RDC par le mécanisme de la décentralisation. La transformation de la REGIDESO en société commerciale et le désengagement de l'Etat de cette entreprise est un indice pour la bonne gouvernance de cette nouvelle société. Au-delà des avantages indiqués, la réussite de la réforme du secteur de l'eau est soumise à certaines conditions. La première condition est que la libéralisation doit être accompagnée de l'institution d'autorité de régulation du secteur de l'eau et du changement du contexte politique général de la RDC. Le leadership politique actuel miné par la corruption n'est pas en mesure de conduire une politique de réforme sérieuse. La deuxième condition est celle relative au rôle que doit jouer les organisations de la société civile et les associations des usagers.

En tout état de cause, la réforme du secteur produira ses effets si l'Etat lui-même est réformé. Ce processus n'est pas géré de manière rassurante. Au lieu de mettre l'accent sur les réformes sectorielles, tous les acteurs intervenant dans le développement de la RDC devraient œuvrer pour l'accélération de la réforme de l'appareil étatique avant tout autre chose. C'est là que gît le secret des réformes entreprises depuis lors en RDC.

### Annexe<sup>277</sup>

Tableau 1. Concentrations en métaux lourds présentes dans la distribution de l'eau de la REGIDESO à Kinshasa (µg/L)

	Ngaliema eau de l'usine/eau brute (5/5/10)		Ngaliema eau de l'usine/eau traitée (5/5/10)		N'djili Eau de l'usine/eau brute (5/5/10)		N'djili Réservoir central/eau traitée (5/5/10)		N'djili Réservoir /eau traitée (5/5/10)	
Métaux lourds	Diss	tot	diss	Tot	diss	tot	diss	tot	diss	tot
Mg	1014	1029	1009	995	485	502	420	428	425	417
Al	331	380	596	596	149	171	128	133	246	240
Cr	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1

<sup>277</sup> PNUE, *Problématique de l'Eau en République Démocratique du Congo: Défis et Opportunités*, 2011.

Co	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1
Ni	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	1.0	< 1
Cu	1.0	1.2	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1
Zn	6.9	7.5	18.2	17.4	5.9	6.8	7.3	12.9	10.0	11.2
As	1.7	1.9	2.1	1.8	2.0	2.1	1.9	1.6	< 1	< 1
Se	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1
Cd	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1
Sn	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1
Hg	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1
Pb	1.3	1.6	< 1	< 1	1.6	1.5	< 1	< 1	< 1	< 1

*Diss : échantillon d'eau filtré*

*Tot : échantillon d'eau non filtré*

*Marge d'erreur +/-20%*

## Références

- Accord instituant un Régime fluvial uniforme et créant la Commission internationale du Bassin du Congo-Oubangi-Sangha (Brazzaville, le 6 novembre 1999).
- Additif de l'Accord instituant un régime fluvial uniforme et créant la CICOS (Sharm El-Sheikh, le 1<sup>er</sup> juillet 2008).
- Berke C. et Pulkowski J., « La coopération financière allemande (Banque de développement KfW) en République Démocratique du Congo : Créer les structures d'un développement à long terme pour soutenir le processus de paix », in Manfred Schulz (Ed.), *Les porteurs du développement durable en République Démocratique du Congo. Evolutions récentes de la vie politique, économique, religieuse, culturelle et de la société civile*, Berlin-Kinshasa, Editions SPEKTRUM-Editions CEPAS, 2009, pp. 529-542.
- CNAEA, *Avant-projet de loi portant Code de l'eau*, Kinshasa, 2010.
- Constitution du 18 février 2006, *JORDC*, numéro spécial, 47<sup>ème</sup> année
- Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 09 mai 1992.
- Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer du 10 décembre 1982.
- Convention du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets.
- Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989.
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979.
- COPIREP, *Rapport annuel 2009*, Kinshasa, 2010.
- Déclaration de Rio sur l'environnement et le Développement durable du 14 juin 1992.
- Déclaration des Nations Unies sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement du 08 septembre 2000.
- Décret du 19 juillet 1926 sur l'hygiène et salubrité publique
- Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme

- Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier ; la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme Habitats de la Sauvagine du 02 février 1971 (RAMSAR).
- Favoreu L., Gaïa P. et al, *Droit constitutionnel*, 9<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 2006.
- Hakizimana C., « Le projet de loi portant code de l'eau au Burundi a été adopté à l'unanimité », *Le Renouveau du Burundi*, n° 8256 du Lundi du 27 février 2012.
- <http://www.lenntech.fr/applications/potable/normes/normes-oms-eau-potable.>, (Consulté le 21/08/2012).
- KamatheKatsongo, « Accès à l'eau potable dans les quartiers pauvres de la ville de Kinshasa. Cas de Kisenso », Rapport de recherche, Centre de recherches pour le développement international, Novembre 2005,
- [http : www.crdi.org](http://www.crdi.org) (Consulté le 15 septembre 2012).
- Kamto M., *Droit de l'environnement en Afrique*, Vanves, EDICEF, 1996.
- Loi n° 08/008 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques.
- Loi n°08/12 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces
- Loi n°11/2002 du août 2002 portant Code forestier
- Loi Organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces
- Masclet J.C. & Etien R. (dir.), *Droit public général*, 3<sup>ème</sup> édition, Vanves, Editions Foucher, 2006.
- Ministère des Finances, Rapport annuel 2010-2011, Kinshasa, 2011.
- Mobutu, *Dignité pour l'Afrique. Entretiens avec Jean-Louis Remilleux*, Paris, Albin Michel, 1989.
- Mouvement Social pour la République, *Un contrat social pour la République*, Kinshasa, CEDI, 2006.
- Mwanza wa Mwanza, *Le transport urbain à Kinshasa. Un nœud gordien*, Paris-Tervuren, L'Harmattan-Institut Africain-CEDAF, 1997.

- Nations Unies, *A BC des Nations Unies*, Département de l'information, New York, 2001.
- OGEC, *Premier colloque international sur la problématique de l'eau en République Démocratique du Congo, du 8 au 11 mai 2007*, Kinshasa, PUK-Editions Science et Discursivité, 2007.
- Ordonnance 212/AIMO du 1<sup>er</sup> août 1940 portant mesures d'exécution de l'article 45, b, du décret du 5 décembre 1933 portant mesures d'hygiène imposée aux circonscriptions indigènes
- Ordonnance 375/Hygiène du 10 octobre 1940 portant Hygiène dans les circonscriptions indigènes et les groupements traditionnels non organisés.
- PNUE, *Problématique de l'Eau en République Démocratique du Congo: Défis et Opportunités*, 2011.
- Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques du 11 décembre 1992.
- RDC, *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR)*, Kinshasa, 2006.
- Résolution des Nations Unies n°A/64/L.63/REV.1 sur le droit fondamental à l'eau et Assainissement, Assemblée générale du 26 juillet 2010.
- Golay C., *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, Mémoire de DES, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Université de Genève, 2002.
- Kasongo-NumbiKashemukunda, *Eaux et forêts de la RDC. Un défi géostratégique*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- CihundaHengelela J., « Aide de la Banque Mondiale à la République Démocratique du Congo : problèmes de gestion, responsabilité des acteurs et perspectives d'avenir », *Librairie africaine d'études juridiques*, Vol. 11, Juillet 2012, pp. 35-48.
- Drobenko B., « Les nouveaux grands principes du droit moderne de l'eau », *Courrier du Savoir*, n° 05, Juin 2004, pp. 81-96.
- Mutinga Mutuishayi M., *RD Congo, la République des inconscients. Hier, la guerre des mines. Aujourd'hui, la guerre du pétrole. Demain, la guerre de l'eau*, Kinshasa, Editions Le Potentiel, 2010.
- Décret N° 09/11 du 24 avril 2009 portant mesures transitoires relatives à la transformation des entreprises publiques, *JORDC*, 50<sup>ème</sup> année, Numéro Spécial du 30 avril 2009.

# L'APPLICATION DE LA LOI N°11/009 DU 09 JUILLET 2011 PORTANT PRINCIPES FONDAMENTAUX RELATIFS A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA VILLE DE KINSHASA : LEÇONS TIREES DE L'EXPERIENCE D'UN PROJET DE GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE LOCALE DANS LES COMMUNES DE MONT-NGAFULA, KISENSO ET N'DJILI.

*Par Camille NGOMA KHUABI\**

## INTRODUCTION

L'idée d'une gestion durable des ressources naturelles de la terre, était déjà au cœur des enjeux de la première conférence sur l'environnement tenue à Stockholm en 1972, mais le consensus autour d'un système mondial de protection de son environnement par le droit et de la nécessité d'impliquer les communautés locales dans la gestion des ressources naturelles n'est que d'une date très récente.

En effet, durant les années soixante-dix et quatre-vingt, la prédominance des problèmes de croissance et/ou de développement économique a relégué à un second plan ceux relatifs à la prise en compte de l'environnement et des ressources naturelles dans les politiques économiques. La perception des dangers de la perte en biodiversité dans les débats Nord-Sud, va évoluer en 1992, date à laquelle se déroule à Rio de Janeiro, le Sommet de la Terre et paraît le Rapport annuel de la Banque mondiale sur le thème de développement et environnement. Ces deux événements officialisent<sup>278</sup> le concept de « développement durable », apparu quelques années auparavant dans le Rapport Brundtland<sup>279</sup>.

Le principe 11 de la Déclaration qui en est résulté recommande aux Etats de promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement, tandis que le principe 10 reconnaît la nécessité d'impliquer les communautés locales (collectivités locales, ONG, communautés villageoises, etc.) dans la gestion des ressources naturelles. De même, le programme Agenda 21 adopté à la même occasion (chapitre 23.1), souligne que la

---

\* *Assistant, doctorant en droit public/UNIKIN; Coordonnateur du CIDHE/ASBL*

<sup>278</sup>Philippe Méral, Les enjeux relatifs à la gestion durable de la biodiversité dans les pays en développement, C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063 C3ED Madagascar, Université de Tananarive, p 68.

<sup>279</sup>Cinq ans auparavant en 1987, apparaissait déjà le rapport Brundtland sous le titre officiel de *Notre Avenir à tous*. Dans ce rapport, l'auteur écrit : « Depuis l'espace, nous voyons une petite boule toute fragile, dominée non pas par l'activité et les constructions de l'homme, mais par une nébuleuse de nuages, d'océans, de verdure et de sols. L'incapacité de l'homme à intégrer ses activités dans cette structure est actuellement en train de modifier de fond en comble les systèmes planétaires. Nombre de ces changements s'accompagnent de dangers mortels. Il nous faut absolument prendre conscience de ces nouvelles réalités – que personne ne peut fuir – et il nous faut les assumer ». (Gro Harlem Brundtland, Rapport Brundtland, Oslo, 1987, p 7.)

réalisation effective des objectifs et des politiques ainsi que le fonctionnement efficace des mécanismes que les gouvernements ont approuvés dans tous les secteurs de programme d'Action 21 seront fonction du degré d'engagement et de participation réelle de tous les groupes sociaux.

La République démocratique du Congo est en effet, l'un des pays signataires de plusieurs instruments internationaux dans le domaine de l'environnement, mais où la législation environnementale est restée pendant longtemps, soit incomplète soit obsolète soit inexistante. Jusqu'il ya peu, certains secteurs faisaient l'objet d'une réglementation déficiente tandis que d'autres n'étaient soumis à aucun encadrement juridique. Ce déficit est actuellement comblé par une « loi-cadre<sup>280</sup> » qui vient organiser la charpente des règles, des institutions et des mécanismes environnementaux du pays.

Cette loi est d'autant plus importante que, sous la montée d'une crise écologique mondiale, apparaissent de nouveaux mécanismes protecteurs de l'environnement mondial. Certains se sont déjà institutionnalisés, tels la REDD+ (réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des terres), la GIRE (gestion intégrée des ressources en eau) et le FLEGT; d'autres comme l'économie verte, résultent plutôt de l'ingéniosité humaine à pouvoir se créer des opportunités économiques par la valorisation de certains déchets par le biais de recyclage pour des usages variés, le tout dans but de réduire une pression sur l'environnement et d'atteindre un développement durable. Dans tout ce processus, le rôle du doit et de plusieurs acteurs au niveau local est de plus en plus reconnu, leur implication de plus en plus sollicitée.

La République démocratique du Congo semble également s'inscrire dans cette logique. Sa nouvelle loi portant principes fondamentaux relative à la protection de l'environnement, promulguée le 09 juillet 2011 veut répondre à la nécessité de protéger l'environnement et souscrit à l'exigence de l'implication des collectivités et des communautés locales dans cet effort en leur reconnaissant des compétences et des rôles clairs. Cependant, ces deux postulats risquent de s'affronter à la question toujours très récurrente de non respect des textes des lois dans ce pays. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un « *projet de promotion de gouvernance environnementale locale* » dans trois communes de la ville de Kinshasa, il est apparu que l'application de la nouvelle loi se trouve déjà confrontée à des défis majeurs en même temps qu'elle présente des opportunités pour différents acteurs. Dans ces conditions, il est légitime de se demander si la nouvelle loi permettra-t-elle à la RDC de faire face aux défis de la pollution des cours d'eau, d'adaptation aux changements climatiques, de déforestation, de désertification et de sécheresse ? Et dans le cas particulier de la ville Kinshasa, dans quelle mesure l'option d'une gouvernance environnementale locale sera-t-elle une réalité et à quoi devra-t-elle répondre ?

---

<sup>280</sup> Il s'agit de la loi N°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement en République démocratique du Congo. Nous empruntons le terme loi-cadre à Laurent Granier et Aenza Konaté dans leur réflexion consacrée à l'analyse juridique comparative des projets de loi-cadre sur l'environnement en République démocratique du Congo.

Cette étude tend à démontrer, à la lumière d'une expérience vécue dans trois communes de la ville de Kinshasa, Mont-Ngafula, Kisenso et N'djili, que l'application de cette loi fait face à des contraintes de plusieurs ordres et présente de ce fait, des faiblesses et des limites, en même temps qu'elle offre des opportunités économiques aux acteurs impliqués (I). Dans le cas particulier de la ville de Kinshasa, les contraintes et les limites dans l'application de cette loi entravent les efforts de l'Etat de droit et d'une gouvernance environnementale locale décentralisée, et pourraient constituer un frein aux objectifs du développement durable, si des mécanismes de renforcement de son effectivité ne sont pas mis en place (II).

## **I. Contraintes dans l'application de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'environnement en République démocratique du Congo**

En République démocratique du Congo, l'effectivité de la règle de droit est au cœur de plusieurs problèmes qui gangrènent la société. La législation environnementale n'échappe pas à cette difficulté. Mais, au-delà de l'appréhension des niveaux de réception des normes juridiques, de leurs modalités de mise en œuvre, des incompréhensions qu'elles suscitent et des insuffisances qu'elles comportent, il faut s'interroger sur les facteurs à la base de ces constats (A). Dans le cas plus particulier de la nouvelle loi environnementale, le degré de son application doit être apprécié dans un contexte d'une gouvernance environnementale locale décidée depuis 2006 (B).

### **A. Contraintes liées à gestion de l'environnement et état des lieux du droit de l'environnement en République démocratique du Congo**

Une loi environnementale a pour objectif global d'organiser un système général de gestion de l'environnement dans un pays donné. Il est de plus en plus recommandé que le processus de son élaboration soit le plus participatif possible afin qu'elle rende compte des toutes les contraintes qui doivent conditionner son appropriation et sa bonne application aussi bien par les destinataires que par les opérateurs administratifs et judiciaires. Les contraintes particulières d'un pays dans la gestion de l'environnement doivent donc être prises en compte. Qu'en est-il en RDC ?

#### **1. Contraintes liées à la gestion de l'environnement en République démocratique du Congo**

En république démocratique, la gestion de l'environnement fait face à des contraintes de plusieurs ordres, liés à la diversité des acteurs qui interviennent dans ce secteur. Ces contraintes se traduisent par l'insuffisance de capacités juridiques, institutionnelles et humaines aussi bien au niveau des structures nationales, provinciales et des collectivités locales qu'au niveau des organisations non gouvernementales et de la population.



#### a) Le contexte socioéconomique et faibles capacités des populations

L'explosion démographique et le besoin en ressources de plus en plus accru qu'elle entraîne conduit à une exploitation non rationnelle de l'environnement. Conjuguées à des mutations économiques profondes, les pressions exercées pour nourrir des masses des populations pauvres et de plus en plus nombreuses ont des impacts négatifs sur l'environnement. Les populations vivant en milieu rural, périurbain et urbain, sont les premières à être confrontées à cette réalité.

Leur faible capacité à surmonter les problèmes liés à l'utilisation destructive des forêts et des aires protégées, le manque d'informations et de formations appropriées et leur faible capacité à s'organiser associée à une situation de pauvreté constituent un handicap majeur à la compréhension des enjeux environnementaux. De même les entreprises œuvrant dans ce secteur, bien que disposant des ressources et d'informations nécessaires, répugnent à mettre en œuvre les pratiques adéquates, du fait de leur coût ; mais surtout du fait du faible contrôle dont elles font l'objet de la part des pouvoirs publics.

La survie des générations présentes et futures dépend pourtant de la gestion actuelle de l'environnement. En effet, même si les questions environnementales prennent de plus en plus de l'ampleur dans les débats, en réalité, elles sont peu connues des populations et ne sont pas toujours érigées au titre des priorités. La pauvreté de populations et leur ignorance conduisent souvent à un incivisme écologique. L'environnement étant la base même de la plupart des ressources alimentaires pour ces populations, elles ont de ce fait la tendance à y opérer davantage des prélèvements des ressources naturelles en épuisement, sans parfois se rendre compte de leur éloignement des prescriptions légales. Les dégradations qui en résultent pour le milieu naturel se manifeste notamment par la perte continue des éléments constitutifs de la diversité biologique ; la poursuite de la déforestation ; l'aggravation de la dégradation des ressources en terres et la pollution de l'eau ; la dégradation constante des conditions de vie et d'existence de la majorité de la population<sup>281</sup>. Ces contraintes se manifestent autrement au niveau institutionnel.

#### b) Contraintes de la gestion de l'environnement au niveau institutionnel

Les contraintes qui pèsent sur les acteurs étatiques dans la gestion de l'environnement se traduisent par l'insuffisance de capacités juridiques, institutionnelles et humaines, aussi bien au niveau des structures nationales et provinciales qu'au niveau des collectivités locales. Les problèmes majeurs subsistent au niveau de la formulation des politiques, des stratégies et l'exécution des programmes de développement pour lever les défis environnementaux en ce qui concerne les changements climatiques, la biodiversité, les forêts, les terres et des

---

<sup>281</sup> Ministère de l'environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (RDC), Autoévaluation nationale des besoins en renforcement de capacités pour la gestion de l'environnement en République démocratique du Congo ANCR, Rapport final, Kinshasa 2009, p 70.

ressources en eau. Une étude du ministère de l'environnement a révélé que les programmes et projets mis en place de manière sectorielle ne sont pas de nature à assurer l'élimination des entraves d'ordres juridique, politique et institutionnel pour tous les secteurs de l'environnement. De même, ils ne prennent pas en compte les questions liées à la maîtrise de la dynamique environnementale en vue d'appréhender les pressions ou mieux, des améliorations opérées au terme de diverses initiatives entreprises en matière de préservation de l'environnement ; ils n'ont pas permis la réalisation des activités axées sur la généralisation des pratiques optimales ou sur l'identification des techniques et des technologies appropriées de gestion durable l'environnement ; et n'ont pas mis en place des stratégies d'appui aux activités génératrices de revenus ayant peu d'impacts nocifs sur l'environnement, en faveur des producteurs des milieux ruraux, pour atténuer l'émission des gaz à effet de serre et les pressions sur les ressources naturelles<sup>282</sup>.

La prise en compte de ces contraintes dans l'élaboration d'une loi environnementale aurait du permettre son acceptation par ses destinataires et favoriser donc sa mise en application par les structures chargées du contrôle de sa mise en œuvre. Une loi répond, il est vrai à une nécessité sociale, mais René Sabatier<sup>283</sup> souligne qu'une norme sociale même rendue obligatoire par un texte juridique, ne s'appliquera que si elle est sociologiquement praticable. S'interroger au sujet de l'application d'une loi, c'est autant s'interroger sur les conditions de production et d'intégration de cette loi dans les structures sociopolitiques qu'elle est sensée régir. Le niveau d'application de la législation environnementale en RDC se vérifie à travers un état de lieu du cadre juridique de la protection de l'environnement dans ce pays.

## 2. Etat des lieux du cadre juridique de protection de l'environnement en République démocratique du Congo

La législation environnementale en RDC comme dans la plupart des pays africains est caractérisée par l'abondance et la diversité des principes et des règles qui tendent à assurer la protection de l'environnement. Plusieurs auteurs<sup>284</sup> soulignent cependant que ce foisonnement normatif contraste malheureusement avec la réalité, la plupart de ces textes n'étant souvent pas appliqués. Ce qui explique l'inefficacité du droit de l'environnement.

### 2.1. Le foisonnement normatif

<sup>282</sup> Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (RDC), Seconde Communication Nationale à la Convention Cadre sur le Changement Climatique, Kinshasa, 2009, p 137.

<sup>283</sup> SABATIER René, « Les creux du droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation, in *Le problème des lacunes en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p.534, cité par Matala, in « L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne » VIII<sup>ème</sup> congrès français de droit constitutionnel Nancy, 16, 17, 18 juin 2011, atelier n°4 droit constitutionnel et droit compare, p. 1.

<sup>284</sup> Laurent Granier, Aenza Konaté, Analyse juridique comparative des projets de loi-cadre sur l'environnement en République démocratique du Congo, UIC-RDC, 2009, p 19 ; Vincent Zakane, « Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina-Faso », in Laurent Granier (Dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, UICN, Droit et politique de l'environnement, n°69, 2008, p 16.

L'arsenal juridique de ce qui pourrait être appelé « droit congolais de l'environnement » est constitué d'un ensemble de plus de 25 conventions internationales adoptées aussi bien dans le cadre des Nations unies que dans le cadre régional africain, et d'une diversité des textes législatifs et réglementaires pris au niveau interne, soit en application d'une convention soit par nécessité de régir un secteur particulier. Il s'agit d'au moins 55 lois dont 33 prises sous l'autorité coloniale et 22 sous le Congo indépendant. Le niveau de la plupart des textes pris entre 1885 et 1990 correspondait à l'état des connaissances scientifiques de l'époque, ce qui justifie actuellement leur caractère rudimentaire et lacunaire. Parmi celles adoptées entre la fin du 20ème et le début de ce 21ème siècle, des débats restent d'actualité quant à leur application effective. Dans un contexte d'une telle architecture juridique, la difficulté dans l'application effective de ces lois, résulte de la multiplicité des textes qu'aucun juriste ne peut prétendre connaître. L'environnement étant un domaine déjà très complexe, son droit relativement jeune et peu connu, ce foisonnement des textes ne peut rendre aisée l'application du droit qui y est consacré. Suivant les domaines, et sans être exhaustif, les textes ci-après organisent la question.

- Principaux textes juridiques régissant la biodiversité en République Démocratique du Congo
  - la Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier ;
  - la Loi n°82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse ;
  - la Loi n°75-024 du 22 juillet 1975 relative à la création des secteurs sauvegardés ;
  - l'Ordonnance-loi n°69-041 du 22 août 1969 relative à la conservation de la nature ;
  - le Décret du 6 mai 1952 sur les concessions et l'administration des eaux, des lacs et des cours d'eaux ;
  - le Décret du 21 avril 1937 sur la pêche ;
  - le Décret du 12 juillet 1932 portant réglementation de la concession de pêche ; etc.

Certains textes cités ci-dessus sont actuellement dépassés, et avec l'entrée en vigueur de la Convention sur la diversité biologique, de la Convention RAMSAR et de la CITES, de la Convention africaine pour la Conservation de la nature et des ressources naturelles, du Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, ainsi que la promulgation du Code forestier, il s'avère urgent de réviser l'Ordonnance-loi n°69-041 du 22 août 1969 relative à la conservation de la nature, d'élaborer une loi nationale sur les espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, d'adapter et d'harmoniser l'ensemble de la législation avec la nouvelle loi

régissant les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement adoptée en 2011.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Projet FEM/Banque mondiale «Appui à la réhabilitation des Parcs nationaux», une étude a démarré depuis juillet 2005 pour l'élaboration de la nouvelle législation sur la conservation de la nature. Sa finalisation nous l'espérons, devrait permettre d'y répondre.

- Législation en matière des terres

En cette matière, la RDC dispose d'une panoplie de lois et textes réglementaires qui datent tant de l'époque coloniale que de celle d'après l'indépendance. Parmi les mesures réglementaires pertinentes de l'époque coloniale, on peut épingler : (i) le décret du 26 novembre 1958 sur la conservation de la nature et l'utilisation des sols qui réglemente l'utilisation du sol à des fins agricoles, forestières ou zootechniques et interdit les pratiques nuisibles à la sauvegarde des sols. Ce décret impose les mesures indispensables au maintien de la fertilité des sols ; (ii) L'ordonnance n°50/445 du 21 août 1959 relative aux règles auxquelles doivent se conformer les commissions provinciales des sols. Pour la période d'après l'indépendance, on peut noter : (i) la loi n° 73-021 du 21 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier ; (ii) l'ordonnance loi n° 69-041 du 22 août 1969 régissant le secteur spécifique de la conservation de la nature au Congo, (iii) l'ordonnance n° 74/148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi foncière qui avait été prise dans le cadre de la lutte contre la dégradation des terres en milieu urbain à la suite des constructions anarchiques.

Ces lois, comme les premières sont cependant systématiquement violées, y compris par ceux-là même qui sont chargés de les faire appliquer.

Cette situation engendre des nombreux problèmes sur le terrain, et qui se traduisent par des conflits interminables entre individus ou communautés en rapport avec les problèmes de propriété ou de droit de jouissance des terres, aboutissant quelques fois à des conflits armés ; des conflits de compétence entre services de l'Etat, en l'occurrence les services des affaires foncières et ceux d'urbanisme ; la délivrance des permis d'occupation et de construire sur des terres marginales ou réputées dangereuses en raison de leur situation écologique et édaphique particulièrement délicate (zones inondables, zones à pentes très fortes sensibles à l'érosion, emprises des routes et des voies ferrées...).

Par ailleurs, l'examen de l'ensemble des dispositions réglementant le domaine foncier montre que ces dispositions ne traitent du sol que dans le cadre de la réglementation dans le domaine de la propriété. Il existe également un grand fossé entre les textes fonciers, la vie des populations, les droits de l'Etat et les détenteurs du pouvoir coutumier en matière de

gestion foncière. Il s'est donc installé une situation de conflits permanents entre l'Etat et les chefs coutumiers, chacun prétendant détenir des droits absolus sur les terres.

Le code Minier promulgué depuis 2003 a intégré tous les aspects de l'utilisation des sols et de sa conservation de manière globale en ce qu'il prévoit des dispositions utiles permettant de veiller efficacement à la protection de l'environnement. Il s'agit notamment du plan d'atténuation et de réhabilitation de l'environnement (PAR), de l'étude des impacts environnementaux (EIE) et du plan de gestion environnementale du projet minier (PGEP).

Dans le domaine de la protection des terres, on peut aussi relever tous les prescrits sur la protection des pentes contre l'érosion, la protection des sources et des cours d'eau, la conservation des sols, la salubrité publique et l'amélioration du cadre de vie et enfin la protection de l'environnement humain.

- Législation en matière des forêts

La loi n° 11/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier est le principal instrument de mise en œuvre de la politique forestière en République Démocratique du Congo. Elle apporte des innovations importantes aussi bien sur le plan de la contribution du secteur forestier au développement économique du pays que sur celui de la gestion durable des forêts. En particulier, le Code forestier assure la promotion des principes d'exploitation durable et de préservation de la diversité biologique ; favorise la gestion « transparente » des ressources forestières à travers l'institution d'un système d'adjudication pour l'octroi des concessions forestières ; met en place des mécanismes, institutions et outils d'une gestion rationnelle des Forêts (plans d'aménagement forestier, cadastre forestier, comité consultatif national des Forêts, etc.) ; facilite une « implication plus importante » des populations locales dans la gestion durable des Forêts à travers différents mécanismes participatifs et consultatifs et surtout, à travers l'instauration des « Forêts des communautés locales » et, éclaircit et allège la fiscalité forestière. Le code forestier a aussi la particularité de se limiter aux principes juridiques généraux, lesquels font l'objet des textes réglementaires. A cet effet, il offre la possibilité d'adapter les règles aux conditions socioéconomiques du pays, d'intégrer les pratiques locales dans les normes d'action et d'associer le plus grand nombre d'acteurs à la définition de ces normes<sup>285</sup>.

- Législation en matière de changement climatique

Il n'existe pas une législation spécifique en matière de changement climatique en RD Congo. Cependant le Gouvernement de la République a pris des engagements en vertu de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques et a élaboré des rapports nationaux et signé de nombreux Accords Multinationaux Environnementaux, étroitement en synergie avec cette dernière, pouvant ainsi servir d'instruments de base à la

---

<sup>285</sup> Les difficultés d'une réelle application de ce texte et les solutions pour y remédier ont été analysées et proposées dans notre précédent article consacrée à la fiscalité forestière en RDC.

formulation d'une législation appropriée. Si ce foisonnement normatif peut traduire une certaine volonté des pouvoirs publics à accorder une importance aux questions d'environnement, il n'en demeure pas moins que l'ensemble de ces instruments juridiques restent pour l'essentiel théoriques et connaissent un faible degré d'effectivité du fait de l'inefficacité des mécanismes de leur mise en œuvre.

## 2.2. L'inefficacité des mécanismes de contrôle et de mise en œuvre

Dans une étude consacrée à l'effectivité du droit, COMMAILLE Jacques souligne que rien n'est plus au cœur de la relation entre droit et société que la question de l'effectivité<sup>286</sup>. Et Vincent Zakane<sup>287</sup> d'ajouter que : « Aussi pertinentes soient-elles, les règles de droit ne produisent pas, par elles-mêmes les effets que l'on attend d'elles. Leur efficacité dépend le plus souvent des moyens de contrôle mis en œuvre par les pouvoirs publics pour en assurer le respect ». Les règles de protection de l'environnement n'échappent pas à cette réalité. Or, en République démocratique du Congo, la règle de droit de façon générale et les règles de protection de l'environnement en particulier souffrent d'un cruel déficit d'application et de contrôle, les structures chargées d'opérer ces contrôles n'exerçant pas toujours les compétences que leur reconnaissent les textes. Aussi, leur efficacité s'en trouve affectée.

Dans ce pays en effet, la gestion de l'environnement, et donc la mise en œuvre et le contrôle de la législation environnementale, dans plusieurs de ses aspects, relève du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme ; bien que certaines de ses attributions, en cette matière, soient gérées de façon horizontale avec d'autres ministères et partagées actuellement avec les provinces et les entités territoriales décentralisées. Le ministère de l'environnement et les autres qui y sont associés, interviennent en amont par leurs services techniques pour le contrôle ou l'application de telle ou telle mesure, cela sans préjudice des prérogatives reconnues à l'officier du ministère public et aux officiers de police judiciaire à compétence générale<sup>288</sup>. Les cours et tribunaux sont à cet égard largement associés dans la répression des atteintes portées à l'environnement. Il est d'ailleurs un principe général que la plénitude de l'action publique revient au ministère public.

Ce que, la nouvelle loi, à l'instar d'autres textes relatifs à la protection de l'environnement<sup>289</sup>, organisent deux types de mécanismes de contrôle et de mise en œuvre de leurs dispositions. Il s'agit des mécanismes non juridictionnels et des mécanismes juridictionnels.

<sup>286</sup> COMMAILLE Jacques, « Effectivité » in *Dictionnaire de la culture juridique*, sous la direction de Denis ALLAIN et Stéphane RIALS, Paris, Lamy PUF, 2003, p. 583, cité par Matala, « L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne », VIII<sup>ème</sup> congrès français de droit constitutionnel, Nancy, 16, 17, 18 juin 2011, atelier n°4 Droit constitutionnel et droit comparé, p 1.

<sup>287</sup> Vincent Zakane, « Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso », in, Laurent Granier (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, P.18.

<sup>288</sup> Article 71 de la loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement en République démocratique du Congo, journal officiel. Numéro Spécial du 16 juillet 2011.

<sup>289</sup> Tels les codes forestier et minier

1° Les premiers, consistent essentiellement en des procédures administratives auxquelles sont soumis les exploitants<sup>290</sup> sous la menace d'une sanction. Il peut également s'agir des mesures initiées par l'administration, à titre purement préventif<sup>291</sup>, en prenant des mesures d'interdiction<sup>292</sup>, de restriction<sup>293</sup> ou de suspension d'une activité jugée dangereuse à l'environnement ou la santé humaine. Elles peuvent également consister en des amendes de police en réparation d'un dommage limité causé à l'environnement, en des saisies et confiscations de produits ou denrées obtenus en violation des dispositions environnementales ou en une transaction consécutive à une atteinte à l'environnement, lorsque l'auteur est disposé à trouver un arrangement à l'amiable avec l'autorité administrative compétente. Elles peuvent enfin revêtir la forme de mesures de surveillance ou de contrôle régulier ou en des mesures d'octroi de permis ou d'autorisations<sup>294</sup> préalables pour la réalisation d'une activité déterminée.

Il en est ainsi par exemple de l'article 14, paragraphe 1er, de la Convention sur la diversité biologique ratifiée par la RDC, qui identifie l'étude d'impact comme un instrument clé pour atteindre les objectifs de conservation, d'utilisation durable et de partage équitable prévue par la convention. Cette Convention fait obligation aux Parties contractantes d'adopter des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets proposés et d'établir également des mécanismes de coopération en vue de prévenir les effets nocifs et les menaces éventuelles sur l'environnement et la biodiversité. L'évaluation de l'impact sur l'environnement repose par ailleurs sur le principe 17 de l'Agenda 21 au terme duquel une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente. Cette évaluation s'effectue avant toute prise de décision ou d'engagement important. Sur le plan interne, la loi-cadre sur la protection de l'environnement, faisant suite à ces recommandations, intègre et pose les principes de base en matière d'évaluation, d'études d'impact, d'audit et d'enquête publique dans ses articles 19 à 25. Le code forestier et le code minier adoptés en 2002 avaient également prévue de telles procédures.

L'article 71 du code forestier dispose : « *Toute activité de gestion et de d'exploitation forestière est soumise à l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement forestier* ». L'article 76 précise que ce plan est élaboré sous la responsabilité du concessionnaire mais le

<sup>290</sup> Il en est ainsi notamment des articles 71, 75, 76 et 99 du code forestier, de l'article 14 de la convention sur la diversité biologique, du principe 17 de l'Agenda 21, des articles 19 -25 de la nouvelle loi portant principes fondamentaux relatifs à l'environnement.

<sup>291</sup> L'article 10 de la loi N°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement dispose : « L'Etat, la province et l'entité territoriale décentralisée veillent à ce que soient prises, dans toute activité humaine, artisanale ou industrielle, des mesures d'action préventive ou de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement en utilisant les technologies moins polluantes disponibles à un coût économiquement acceptable.

<sup>292</sup> Articles 47, 48, 50 du code forestier ;

<sup>293</sup> Article 51 du code forestier

<sup>294</sup> Articles 46 et 53 du code forestier ; article 38 de la loi N°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement

contrôle, le suivi et l'exécution de ce plan sont assurés par l'administration en charge des forêts.

Dans le secteur minier, les réformes initiées par le Gouvernement visent à ce que ce secteur contribue à la relance économique, au développement rural et à la lutte contre la pauvreté, tout en préservant à long terme l'intégrité des écosystèmes et l'environnement. Ainsi, la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier autorise la prospection minière sur tout le territoire national en dehors notamment des zones protégées et réserves naturelles de flore et de faune ainsi que des zones de protection et déclarées interdites, régies par des lois particulières<sup>295</sup>.

Aussi, le Code minier subordonne-t-il l'exploitation minière à deux exigences portant sur la réalisation d'une étude d'impact environnemental (EIE) et sur l'élaboration d'un Plan de gestion environnementale (PGE). Le PGE est en fait un cahier de charges environnementales du projet, consistant en un programme de mise en œuvre et de suivi des mesures envisagées par l'EIE pour supprimer, réduire, et éventuellement compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement. Actuellement, en dépit des pressions du secteur privé en vue de l'obtention des droits miniers et/ou de carrières, il n'existe pas encore des études ayant évalué l'impact des activités de prospection et d'exploitation minière sur la diversité biologique et l'environnement ou des rapports permettant l'identification de principaux sites touchés par les activités minières<sup>296</sup>. Qu'en est-il de l'action des mécanismes juridictionnels ?

2° Le deuxième aspect de contrôle repose en effet, sur des mécanismes juridictionnels en ce qu'ils font intervenir le juge. Il s'agit en fait des procédures contentieuses mises en œuvre par les cours et tribunaux et qui aboutissent à sanctionner, par une décision de justice, les atteintes ou risques d'atteintes à l'environnement. Les articles 71 à 84 de la nouvelle loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement organisent le régime des infractions et des peines pour atteintes à l'environnement. Les peines consistent aussi bien en des amendes pouvant aller jusqu'à deux cent cinquante millions des Francs congolais, soit près de 300.000 dollars américains, qu'à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à dix ans ; ces peines pouvant également être cumulées. Aussi, le non respect de la réalisation de l'étude d'impact environnemental et social par un exploitant est sanctionné par une amende égale au quintuple des frais qu'il aurait dû déboursier pour l'évaluation et la validation d'une telle étude. De même, le tribunal saisi peut ordonner la destruction de l'ouvrage réalisé<sup>297</sup>.

Si la nouvelle loi organise un régime de protection pénale de l'environnement qui a des conséquences sur la responsabilité civile, il en demeure pas moins que cette loi présente des

<sup>295</sup> Article 17 de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier

<sup>296</sup> Ministère de l'environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (RDC), Autoévaluation nationale des besoins en renforcement des capacités pour la gestion de l'environnement en République démocratique du Congo ANCR, Rapport final, Kinshasa 2009, p

<sup>297</sup> Article 72 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement



limites assez graves et très regrettable, en ce qu'elle ne semble pas offrir aux particuliers, de manière formelle, des mécanismes efficaces pour la défense de leurs droits. La transcription en droit interne du principe 10 de la déclaration de Rio en est une illustration.

En effet, l'article 9 de la nouvelle loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement est la transcription en droit interne, du principe 10 de la Déclaration de Rio. Cet article est formulé comme suit : *« Toute personne a le droit de participer au processus de prise de décision en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Le public participe au processus d'élaboration par des autorités publiques, des politiques, plans et règlements relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable décidé et mis en place par lesdites autorités. Le public concerné a également le droit de participer, dès le début et tout au long, au processus de prise de décisions qui ont une incidence sur son existence ou peuvent avoir un effet important sur l'environnement, notamment des décisions en matière d'aménagement, les autorisations de mise en chantier d'un projet ou d'une activité, les autorisations de construction ou d'exploitation des installations classées, les émissions ainsi que les études d'impact environnemental et social. Il a le droit d'être informé de la décision finale. Les modalités de participation du public dans le processus de prise de décisions en matière d'environnement sont définies par décret délibéré en conseil des ministres ».*

Il est pourtant vrai que depuis la conférence de Rio de 1992, il est admis à travers le monde que non seulement les citoyens doivent participer à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique environnementale de leurs entités, mais aussi, qu'ils doivent avoir la possibilité d'accéder à des mécanismes administratifs ou judiciaires efficaces qui leur permettent d'obtenir réparation en cas de dommage de toute nature, résultant du fait de l'Etat, d'une collectivité étatique ou d'un particulier. C'est l'un des aspects et le sens même du principe de participation consacré par le principe 10 de la Déclaration de Rio qui stipule : *« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »*

Il est très regrettable que la transcription de ce principe du droit international ait été formulée en des termes qui en limite la portée et qui réduit de ce fait son sens en droit interne congolais. Cette formulation traduit ainsi le manque de culture juridique qui caractérise les hommes politiques congolais, prêts à produire des lois taillées sur mesure pour se protéger et non pour protéger les populations au nom desquelles ils parlent. Ce manque de culture se

remarque bien dans la propension de plus en plus remarquable dans le chef des politiciens peu enclins à respecter les lois, même lorsqu'ils ont participé à leur élaboration ou même lorsqu'ils sont sensés les appliquer ou les faire respecter. Et cette tendance à limiter en droit interne la portée d'un principe du droit international, conduit en pratique à contribuer au manque d'application de la loi et par ricochet, au manque d'effectivité du droit de l'environnement. Des hommes politiques incompetents s'arrangent très souvent, à cacher les informations les plus utiles au public et s'efforcent, à maintenir par le droit, la population loin de la sphère du droit. Néanmoins, par l'application de l'article 258 du code civil congolais livre III<sup>298</sup>, tout congolais devrait demander réparation pour les actes qui porteraient ou risquent d'apporter atteinte à l'environnement.

Malgré ses faiblesses, la législation environnementale de RDC comporte des mécanismes à même de répondre aux objectifs d'une réglementation environnementale. Il est seulement regrettable de constater qu'en pratique, ces mécanismes sont rarement mis en œuvre en cas de dommage à l'environnement. Aussi, les atteintes portées à l'environnement restent impunies ; les autorités administratives et judiciaires compétentes devant prévenir et réprimer ces atteintes n'intervenant que très rarement. Ainsi, de nombreuses activités, pourtant soumises à des autorisations ou à des permis préalables, sont impunément entreprises par des citoyens dépourvus de telles permissions. Dans la ville de Kinshasa par exemple, des déversements anarchiques des déchets urbains et ménagers sont largement pratiqués en toute impunité à travers toutes les communes, sans que les autorités urbaines ou communales n'interviennent pour sanctionner les auteurs de tels actes. En matière de lutte contre les pollutions par exemple, les autorités administratives et judiciaires ne sanctionnent pratiquement jamais les pollutions sonores et celles issues des vieux véhicules, pas plus qu'elles ne sanctionnent les déversements anarchiques des déchets ménagers ou industriels dans les cours d'eaux. De même, les coupes abusives des bois sont pratiquées en toute impunité parfois avec la complicité des agents de l'ordre.

Les mécanismes judiciaires souffrent également de mêmes déficiences. Rarement saisis des questions d'environnement, les tribunaux à l'échelle nationale n'ont pas souvent l'occasion de statuer sur de telles questions. Pourtant, nous venons de le démontrer, en ce qui concerne le cas de Kinshasa, que les infractions dans ce domaine sont monnaie courante. Dans le cas de pollution avérée des cours d'eaux par exemple, la REGIDESO s'est plusieurs fois plaint du déversement des déchets polluant en amont des lieux de captage des eaux destinées au traitement pour ses usines de Mont-Ngafula et de N'djili. Dans les deux cas, aucune plainte n'a été déposée. De même, aucune autorité judiciaire ne s'est montrée répugnante face à ces actes à l'origine de plusieurs maladies et plusieurs décès dans le pays.

S'il faut ajouter le fait que la nouvelle loi sur la protection de l'environnement ne prévoit aucun mécanisme efficace pour les particuliers, victimes des dommages écologiques,

---

<sup>298</sup> Cet article est libellé comme suit : « Tout fait quelconque de l'homme portant préjudice à autrui, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

l'ignorance de la population, le manque de culture de droit même parmi les plus avisés et le peu d'intérêt accordé par le juge aux problèmes de l'environnement ne contribueront qu'à rendre inefficace la nouvelle loi dans la ville de Kinshasa.

## **B. L'application de la loi environnementale dans un contexte d'une gouvernance locale à Kinshasa**

La Gouvernance Environnementale locale est la recherche permanente de l'organisation institutionnelle pour une gestion environnementale efficace au niveau local<sup>299</sup>. Elle est basée sur une responsabilité commune mais différenciée des acteurs impliqués dans cette gestion et repose sur une dynamique constructive entre différents acteurs et sur la primauté du droit. Un auteur souligne que la revendication de la participation des citoyens à la protection de l'environnement est liée aux caractères particuliers des problèmes d'environnement : universalisme, durée, interdépendance et irréversibilité<sup>300</sup>. En république Démocratique du Congo, la participation de la population à la gestion de leur environnement trouve ses fondements aussi bien dans les conventions et plusieurs textes internationaux, que dans les lois nationales.

### **1. Fondement tiré de droit international**

En droit international, plusieurs textes consacrent le principe de gouvernance environnementale locale. D'abord, les principes 4 et 19 de la Déclaration de Stockholm de 1972 évoquent les moyens pour le public d'exercer en pleine connaissance de cause sa responsabilité à l'égard de l'environnement. Le principe 20 vise à encourager et faciliter dans tous les pays, la libre circulation des informations. Le point 5 du chapitre de l'économie, de la science et de la technique de l'Acte final de la conférence d'Helsinki de 1975 déclare que : « le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de population et toutes les forces sociales conscientes de leurs responsabilités, contribuent à protéger et à améliorer l'environnement ». La stratégie mondiale de la conservation (1980) affirme avec force le caractère impérieux de la participation. Sa section 13, recommande une plus grande participation du public à la planification et à la prise de décisions concernant l'utilisation des ressources vivantes pour éviter les décisions inconsidérées. Ces principes ont été rendus plus clairs dans la Déclaration de Rio de 1992 et son programme d'Action 21.

Les participants à la conférence ont souligné le fait que, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales ; elles surveillent les processus de planification, fixent les orientations et

<sup>299</sup> Camille NGOMA KHUABI, *Projet de Promotion de Gouvernance Environnementale Locale dans la Ville province de Kinshasa*, (élaboré pour le compte du CIDHE, financé par le FSC/Christian Aid), Avril 2011, p.2.

<sup>300</sup> Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 2<sup>ème</sup> éd., Dalloz, Paris, 1991, p 91.

la réglementation locales en matière d'environnement et apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable. Leur participation et leur coopération sont à cet égard essentielles pour la protection de l'environnement.

Dans le cadre du Principe 10 de la Déclaration de Rio, la RDC et l'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR) ont signé un protocole de partenariat pour la mise en œuvre du « Projet de renforcement des capacités nationales pour la gouvernance environnementale démocratique : préparation d'un profil National et d'un plan d'action pour la mise en œuvre du Principe 10 de la Déclaration de Rio ». Pour lancer cette démarche, un premier atelier s'était déroulé à Kinshasa en août 2009. Il est de ce fait assez incohérent de comprendre que la portée de ce principe ait été réduite dans sa transcription sur le plan interne à travers la nouvelle loi sous analyse.

## 2. Fondement tiré des lois internes

Dans le cadre du processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays, la responsabilité de la gestion décentralisée des ressources naturelles a, en règle générale, été transférée aux collectivités locales. Dans le domaine forestier par exemple, si les populations étaient longtemps mises à l'écart par l'autorité forestière à cause de leurs pratiques jugées préjudiciables à l'environnement, le transfert de gestion de certaines ressources aux communautés rurales se présente actuellement comme une solution meilleure et viable pour freiner la dégradation écologique. En RDC, le code forestier de 2002 et la loi N°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'environnement, succèdent définitivement alors aux anciens textes qui découlent, pour la plupart, d'une politique de répression et d'exclusion de la population de la gestion des ressources. Aussi, sur le plan interne, le fondement de la gouvernance environnementale découle d'abord du code forestier, ensuite des lois sur la Décentralisation et de la dernière loi sur l'environnement. Dans le cadre de la ville de Kinshasa, nous examinons les deux dernières qui ont conféré aux communes des compétences les plus étendues.

La loi organique N°08/015 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces responsabilise les communes dans les domaines ci-après : 1)l'entretien des voies, l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings; 2)l'entretien des collecteurs de drainage et d'égouts; 3)l'éclairage public communal; 4)les mesures de police relatives à la commodité de passage sur les voies communales et sur les routes d'intérêt général; 5)le plan d'aménagement de la commune; 6)l'aménagement, entretien et gestion des marchés publics d'intérêt communal; 7)la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des parcs publics, des complexes sportifs et des aires de jeux; 8)l'organisation des décharges publiques

et du service de collecte des déchets; 9)l'organisation et la gestion d'un service d'hygiène ; 10)le programme d'assainissement, etc.

De même, la loi N° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement confère aux ETD de larges compétences en matière de gestion de l'environnement. Dans son article 6 cette loi dispose : « l'Etat, la province et l'ETD prennent en compte, lors de l'élaboration des plans d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, les impératifs de protection de l'environnement et du bien être de la population dans le choix et l'emplacement des zones d'activités. Ces plans sont établis en concertation avec la population locale, les usagers et les associations agréées pour la protection de l'environnement ». La gestion des déchets décidée dans la loi sur les ETD déjà citée est également confiée à la Commune en concurrence avec l'Etat et la province<sup>301</sup>.

Malgré cette tendance plus nette vers le transfert des compétences aux communes, à Kinshasa, en réalité, les faits sont encore très loin des lois. Les anciennes pratiques de lotissement tous azimuts pour les établissements humains se poursuivent sur le terrain dans les Communes de Mont-Ngafula, KISENSO et N'djili, dans l'indifférence totale des autorités communales qui, dans plusieurs cas ont été accusées avec les chefs coutumiers, à tort ou à raison, responsables de ces mauvaises pratiques. De même, les autorités judiciaires ne sont jamais intervenues pour sanctionner de telles abus à l'origine des érosions et de plusieurs décès provoqués par l'effondrement des maisons d'habitations.

Par ailleurs, la nouvelle loi sur la protection environnement impose à l'Etat, à la province et à l'entité territoriale décentralisée, dont la Commune, l'obligation de veiller à la mise en œuvre des procédures d'évaluation des risques et de prendre toute mesure de précaution nécessaire pour assurer la protection efficace de l'environnement<sup>302</sup>.

Bien au contraire, le cas du nouveau lotissement anarchique opéré sur le ravin de la LUKUNGA, en face du site universitaire de Kinshasa est assez révélateur d'une pratique en marge de la loi et préjudiciable à l'environnement naturel. Par le danger que les constructions anarchiques érigées sur ce site présentent pour l'intégrité physique du site universitaire, les autorités aussi bien administratives que judiciaires devraient déjà se saisir du dossier. Dans ce cas précis, la Commune ou ses services, l'administration des affaires foncières de la LUKUNGA – en complicité avec des chefs coutumiers<sup>303</sup> – étant à l'origine de l'acte, les autorités urbaines de la ville de Kinshasa devraient intervenir. Il semble que c'est sur base de mêmes considérations que les autorités urbaines sont déjà intervenues

<sup>301</sup> Article 56 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

<sup>302</sup> Article 11, al. 1 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection l'environnement.

<sup>303</sup> La gestion juxtaposée du sol à la fois par les pouvoirs publics et les autorités coutumières fut à l'origine de l'ambiguïté foncière dans les espaces périurbaines depuis 1966. Cette dualité du pouvoir entraîne aujourd'hui des conflits d'autorité. D'un côté les pouvoirs défendent leur droit constitutionnel selon lequel l'Etat est seul propriétaire du sol et du sous sol congolais ; de l'autre, les chefs coutumiers revendiquent leur droit légitime de gestion des terres de leurs ancêtres. (Voir Francis LeloNzuzi, Kinshasa, planification & Aménagement, l'Harmattan, 2011, pp. 56-57).

plusieurs fois pour détruire des constructions jugées anarchiques érigées sur plusieurs sites jugés à haut risque à travers la ville de Kinshasa.

De même, la gestion des déchets constitue un autre aspect du problème dans les communes de Kinshasa. Si la nouvelle loi rend la commune l'un des responsables dans ce domaine, l'ordonnance n°74/345 du 28 juin 1959 sur l'hygiène publique dans les agglomérations interdit le maintien des conditions favorables à l'éclosion ou à la multiplication des mouches et des moustiques dans les villes, les circonscriptions urbaines, les centres résidentiels commerciaux, industriels, agricoles miniers et autour du périmètre sur une distance pas inférieure à 50 mètres<sup>304</sup>. L'arrêté interministériel n°120/89 du 06 septembre 1989 portant mesures de protection de la salubrité publique des villes, centres urbains, commerciaux, industriels, agricoles, miniers et des agglomérations, rend l'autorité politico-administrative responsable de la gestion des déchets en ce qu'elle lui demande, après avis du technicien responsable d'assainissement, de fixer les conditions d'évacuation, d'enfouissement, d'incinération ou récupération des déchets domestiques. L'article 7 de cet Arrêté interdit toute obstruction des canaux de drainage d'eau par les rejets ainsi que l'érection des constructions au dessus ou à une distance inférieure à 20 mètres des collecteurs ou des égouts. Enfin, l'Arrêté n°SC/088 /MINEECG/BLD/PLS/2010 portant mesures collectives d'assainissement de la ville de Kinshasa impose des prescriptions assez importantes en matière de gestion de déchets. Il tend à renforcer la responsabilité des occupants et propriétaires des parcelles quant à l'assainissement de leurs parcelles jusqu'à 10 mètres au moins. Il interdit de jeter ou de laisser traîner sur la voie publique, des déchets, sachets, papiers, cartons, boîtes, feuilles mortes et ordures de toute nature susceptibles de dégrader la chaussée ou de polluer l'environnement. Le respect de toutes ces règles de protection de l'environnement au niveau local suppose l'organisation des contrôles réguliers pour prévenir les atteintes à l'environnement et, le cas échéant, les réprimer. Or non seulement que dans bien des cas, plusieurs autorités locales ont été accusées de complicité, mais en outre, les organes chargés d'opérer ces contrôles sont les plus souvent dépourvus des moyens humains, matériels et financiers pour opérer ces contrôles.

Aussi, dans la commune de Mont-Ngafula, la société nationale de distribution de l'eau, la REGIDESO s'est plusieurs fois plaint des déversements des fientes opérés par des fermiers avec des conséquences directes sur l'eau servie à la population. En 2007 par exemple, l'eau était d'une odeur telle que le bourgmestre a dû intervenir, sans que des mesures sérieuses n'aient été prises à l'encontre du fermier. Connaissant bien les réseaux d'intérêts qui protègent ces fermiers blancs, il ne serait pas exagérer de considérer que soit le fermier ait activé ces réseaux mafieux soit a directement corrompu le bourgmestre sur lequel de tels soupçons avaient d'ailleurs pesé après l'affaire. Ces mauvaises pratiques ne se sont jamais arrêtées, malgré le fait que la REGIDESO continue à se plaindre. Selon un proche de

---

<sup>304</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°74/345 du 28 juin 1959 sur l'hygiène publique dans les agglomérations.

l'actuel Bourgmestre rencontré, son équipe s'est trouvée devant la même difficulté de pouvoir sanctionner le fermier, le réseau d'intérêts mafieux ayant joué.

Dans la commune de N'djili, la pollution de la rivière N'djili est également très fréquente. Ici, elle est le fait des propriétaires des parcelles qui ont construit leurs latrines avec un système d'évacuation qui touche directement la rivière. Quartier par quartier, avenue par avenue, les chefs des quartiers et les acteurs de la société civile invités dans des ateliers de formation sur la gouvernance environnementale locale l'ont bien révélé, mais ont reconnu qu'aucune sanction n'avait été infligée aux auteurs de ces constructions.

A Kisenso, une autre commune de Kinshasa, il s'agit de la pratique de coupe de bois qui est assez révélateur des dysfonctionnements des services locaux. Si dans les deux autres communes le phénomène connaît la même ampleur, à Kisenso en revanche, il est le résultat d'un enchevêtrement ou d'un conflit des compétences entre différents services de la commune : le service de l'environnement, le service de l'agriculture et la police. En effet, le chef de service de l'environnement est chaque fois surpris par des coupes illégales des bois, sans qu'il ne parvienne à sanctionner les auteurs de ces pratiques, ces derniers obtenant les autorisations, parfois du chef de service de l'agriculture qui en revendique la compétence, tantôt du commandant de la police, vraisemblablement en raison de son influence dans les milieux et de l'impunité qu'il garantit aux auteurs de ces coupes contre l'administration communale. Et dans ce dernier cas, les autorisations délivrées peuvent aller jusqu'à six mois de validité.

Les constructions des maisons sur des caniveaux dans la commune de N'djili, l'érection d'une école sur les canaux d'eau dans le quartier Mombele, en face du quartier YoloEzo, les constructions anarchiques sur des sites jugés à haut risque comme le ravin de l'UNIKIN, les décharges publiques spontanées dans les communes de Makala, de Mont-Ngafula ou de Ngaliema, médiatisées, n'ont jamais été à la base des actions correctives, administratives ou judiciaires. Les déversements des fientes, des déchets industriels et ménagers dans plusieurs cours d'eaux de Kinshasa, dénoncés par la REGIDESO et plusieurs ONG locales n'ont jamais été de vraies préoccupations pour les autorités dans leur ensemble, les auteurs de ces actes, bien connus n'ayant toujours pas été sanctionnés. Ce que les administrations chargées de réprimer directement les atteintes à l'environnement ou de poursuivre en justice les délinquants environnementaux, s'abstiennent le plus souvent de le faire, développant ainsi une sorte de « tolérance générale<sup>305</sup> » en matière d'atteintes à l'environnement.

### **C. Les causes de non application de la législation environnementale à Kinshasa**

Vincent Zakane se plaignant de la faible effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso a trouvé ses causes dans les carences institutionnelles et sur les faits socioculturels dont la pauvreté. S'il est vrai que les carences de l'administration et des autorités judiciaires

---

<sup>305</sup> Vincent Zakane, op. cit, p.23

réduisent l'efficacité du droit par le fait du manque de son application par ces dernières, il faut plutôt s'interroger sur les raisons qui conduisent les personnes dûment habilitées à poursuivre les infractions, y compris celles portées à l'environnement, à s'abstenir à mettre en œuvre les procédures légales consacrées pour prévenir et réprimer de telles atteintes. L'auteur estime que la pauvreté peut être, à certains égards, une cause de non respect de la législation environnementale et justifier l'ineffectivité de celle-ci. De même, l'ignorance du droit de l'environnement par les citoyens, son manque de légitimité et la montée de l'incivisme écologique sont également comptés parmi les causes de la faible effectivité du droit de l'environnement<sup>306</sup>.

Si la pauvreté pousse en effet, les populations les plus pauvres à exercer une pression sur des ressources naturelles très limitées, la violation de la loi environnementale par ces populations résulte plus de la survivance des pratiques et des traditions ancestrales de gestion de l'environnement qui ne tiennent pas compte des transformations écologiques induites par les activités humaines que d'une tendance pour ces populations à violer la loi. Et dans le cas de ces populations, n'ayant aucune autre alternative pour se procurer des ressources, ils doivent se battre, en exploitant des terres parfois très marginales, à la limite de la famine pour s'assurer la survie. Dans de ces conditions, la connaissance de la législation environnementale ne changerait pas grand-chose pas plus qu'elle n'apporterait des solutions aux problèmes de la pauvreté des populations. De même, l'incivisme écologique ne serait que la conséquence d'une pauvreté ne permettant pas aux populations pauvres de trouver d'autres alternatives de survie que la surexploitation de l'environnement. Dans les villes, lorsque l'on interdit le déversement des déchets ménagers dans la rue, l'on se rend vite compte que les communes n'ont aucune politique locale de gestion des déchets ; aucun plan de sensibilisation des populations sur les méthodes de destruction des déchets, aucune sanction n'est imposée aux contrevenants malgré les mesures d'interdiction édictées.

S'interrogeant sur les causes du non respect des textes juridiques dans les Etats africains, le professeur Jacques DJOLI est arrivé à la conclusion que contrairement en occident où le droit trouve son fondement dans des idéologies et des mentalités bien ancrées depuis plusieurs siècles, dans nos sociétés africaines, le droit n'est pas sous-tendu par des fondements mythologiques. Ce qui aboutit au suivisme, au servilisme et au nihilisme<sup>307</sup>, et donc à l'ineffectivité du droit.

L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne, résulte selon BITOTA Mwamba<sup>308</sup>, du fait que les pays Africains ont hérité de deux modèles juridiques dont la coexistence, d'un point de vue extérieur, peut rendre problématique la production et la mise en pratique du droit. Le premier modèle est fondé sur la « légalité rationnelle » ; legs colonial, elle est le

<sup>306</sup> Idem, pp. 25-26

<sup>307</sup> Jacques DJOLI, « Fondements mythologiques et expression juridictionnelle du mouvement constitutionnel africain », in *Droit constitutionnel approfondi*, cours aux apprenants en doctorat en droit, UNIKIN, 2011-2013.

<sup>308</sup> BITOTA Mwamba Joséphine, Recherches sur le statut des femmes en Afrique, Thèse de doctorat, Université des sciences sociales de Toulouse, octobre 2003, p. 1, cité par Matala op. cit, p. 2.



fondement même de la création d'Etats souverains et a une caractéristique principale : la loi est universelle et impersonnelle. Elle s'applique indistinctement à tous les citoyens. Le second modèle est non écrit, transmis de générations en générations par des pratiques éducatives et justifié par « l'éternel hier » : le droit traditionnel qui trouve son support dans les us et coutumes. Ce modèle est caractérisé par deux particularités : le droit traditionnel est spécifique à un groupe ethnique ou tribal déterminé et est variable dans son application suivant le statut de ses membres. C'est ce qui fait de ce droit un droit statutaire c'est-à-dire se référant à l'âge et au sexe dans la détermination des droits et devoirs des individus.

Partant, les sociétés africaines, notamment en Afrique noire, se retrouvent sous l'empire de deux formes de droit de portée inégale. Alors que l'Etat tente de régir la société dans son ensemble avec une loi d'origine exogène et accessible à quelques-uns, le corps social se trouve disloqué entre diverses traditions endogènes qui font encore autorité. Cette spécificité est qualifiée de « pluralisme juridique » en Afrique. Celui-ci signifie que l'individu n'est pas régi par un droit unique, celui de l'Etat, mais qu'il est pris dans des réseaux normatifs autonomes qui régulent les rapports sociaux. Et Matthieu Paul constate que « de façon quasi générale, des réglementations foncières d'inspiration dirigiste et égalitaire ne sont pas appliquées dans les faits, même s'il y a souvent un certain consensus paysan pour les respecter en apparence. Ce respect apparaît en effet bien souvent factice et formel, essentiellement destiné à éviter des problèmes avec les instances extérieures (encadrement technique et administratif) qui représentent l'autorité de l'Etat, et qui contrôlent les ressources de fonctionnement ou d'équipement des aménagements<sup>309</sup> ».

C'est en considération de ces réalités que Laurent Granier et Aenza Konaté<sup>310</sup> ont écrit avec raison qu'il est *primordial de penser le droit dans l'optique de son applicabilité et de son efficience dans le contexte du pays*. La recherche de l'équilibre entre la théorie et la pratique, entre des dispositions apparemment « modernes » et des mesures efficaces, est fondamentale. Non qu'un pays en proie à des difficultés ne puisse se doter d'une loi-cadre moderne, mais plutôt que la modernité consisterait à produire en RDC des lois ancrées dans les réalités et les spécificités socioculturelles. Et les auteurs de souligner : « il est donc recommandé que le législateur prenne en compte la réalité économique, sociale et environnementale de la RDC lors de l'élaboration du projet final afin que ce dernier puisse être efficace et effective ».

La non prise en compte de toutes ces réalités se traduit en pratique, soit par un manque de volonté politique dans le transfert effectif des compétences et des ressources aux Entités territoriales décentralisées soit par la non prise en compte des intérêts des communautés

---

<sup>309</sup> MATHIEU Paul, « Usages de la loi et pratiques foncières dans les aménagements irrigués », in *Politique africaine*, Les droits et ses pratiques, n°40 décembre 1990, pp.72-73, cité par Matala, op. cit p.15

<sup>310</sup> Laurent Granier et Aenza Konaté, op. cit, p. 20.

locales<sup>311</sup> soit encore par une remise en question d'une législation<sup>312</sup> considérée comme imposée par des bailleurs des fonds qui protègent leurs propres intérêts et non ceux des populations. Et pour les populations, il s'agit des lois en total inadéquation avec leur contexte socio économique-culturel et auxquelles elle n'a jamais participé à l'élaboration. Pour les administrations et les cours tribunaux, parfois un effort d'adaptation devrait s'imposer pour appréhender les complexités d'une discipline jeune et technique, le droit de l'environnement dont l'application offre des opportunités financières énormes pour l'Etat.

## **I. Pour une application effective de la loi sur la protection de l'environnement**

Si l'application de la nouvelle loi sur la protection de l'environnement est confrontée à des difficultés de plusieurs ordres, il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre effective peut offrir des opportunités économiques et inscrirait la RDC dans la vision de l'Etat de droit (A), mais compte tenu de la spécificité des questions environnementales et les enjeux d'une protection efficace de l'environnement mondial, un système plus dynamique de mise en œuvre de ses règles devrait être mis en place (B).

### **A. Nécessité d'appliquer la nouvelle loi environnementale**

Deux considérations majeures rendent nécessaire l'application de la loi sur la protection de l'environnement en RDC. D'abord, depuis 2006, le pays s'est inscrit dans un processus de création d'un Etat de droit, exigence qui ne peut s'accommoder avec les pratiques observées jusqu'ici dans le chef de l'administration et des autorités judiciaires. Ensuite, la lutte contre les changements climatiques à laquelle la RDC a également souscrit en ratifiant la convention cadre des Nations unies s'y rapportant est au cœur d'autres enjeux mondiaux. Par les menaces que les changements climatiques présentent, l'homme a le choix entre disparaître ou survivre. Aussi, de plus en plus des opportunités économiques sont offertes aux Etats forestiers en échange de la conservation de leurs forêts, et par la possibilité qu'ils ont à recréer des forêts naturelles constituées en puits de carbone. A coté des mécanismes développés par le protocole de Kyoto<sup>313</sup>, les esprits ont évolué vers la reconnaissance d'un nouveau mécanisme de financement basé sur la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD). Le mécanisme est d'autant plus spécifique pour le Congo que l'observance des prescrits de la nouvelle loi pourrait permettre

<sup>311</sup> Il s'agit notamment du code forestier de 2002 dont les difficultés d'application ont été démontrées dans notre précédent article intitulé : « Fiscalité et parafiscalité dans le code forestier : organes compétents, modalités de gestion, problématique de la nouvelle configuration de l'Etat par rapport aux compétences », contribution au 4<sup>ème</sup> Séminaire sur l'Etat de droit en Afrique, organisé par la Fondation Konrad Adenauer et la faculté de droit de l'Université de Kinshasa, le 1<sup>er</sup> novembre 2011.

<sup>312</sup> Le cas du code minier illustre parfaitement cet état des choses. En effet, plusieurs contrats miniers ont été qualifiés de léonins parce qu'après analyse par des experts, un déséquilibre a été constaté entre les intérêts de l'Etat congolais et ceux des investisseurs. Certains de ces contrats ont été « révisités » mais les difficultés résultant de leur application et les intérêts non considérés des communautés locales poussent actuellement l'Etat congolais à modifier le code minier.

<sup>313</sup> Il s'agit de trois mécanismes ci-après : Echange sur le marché mondial qui permet l'échange de permis d'émissions excédentaires entre pays de l'Annexe 1 ; la Mise en œuvre conjointe qui permet de créditer des projets de réduction d'émissions mis en œuvre dans d'autres pays de l'Annexe 1, exemple l'Allemagne mettant en œuvre un projet de réduction des GES en Pologne en raison des coûts réduits ; et le Mécanisme pour un développement propre (MDP), qui permet de créditer des projets de réduction d'émission mis en œuvre dans des pays ne figurant pas dans l'Annexe 1, par exemple l'Italie mettant en œuvre un projet de réduction de GES au Cameroun ou en République démocratique du Congo.

à la RDC de tirer profit de tous ses bénéfices en faveur de ses populations les plus pauvres qui vivent de l'agriculture et des activités forestières.

## 1. L'application de loi, un impératif de l'Etat de droit

La nécessité d'assurer le respect des règles de protection de l'environnement découle avant tout des contraintes générales liées à l'Etat de droit. L'Etat de droit se caractérise, en effet, par la primauté de la règle de droit qui s'impose à tous les acteurs de la société. La non-application d'une règle de droit constitue un facteur d'insécurité juridique pour les citoyens et, à terme, une menace sérieuse à la réalisation de l'Etat de droit. Dans le domaine de l'environnement, l'ineffectivité du droit ouvre la voie à toutes sortes d'abus et aux dégradations anthropiques de l'environnement<sup>314</sup>.

Le droit vise en effet, à organiser la société, à réguler et à ordonner les relations sociales. Il garantit, de ce fait, aux citoyens une protection efficace. L'ineffectivité du droit laisse libre cours aux volontés individuelles qui ne connaissent alors aucune contrainte. Il s'ensuit donc ce qu'il convient d'appeler la loi de la jungle, c'est-à-dire la règle du plus fort. Et en République démocratique du Congo, la loi de la jungle semble être entretenue par les pouvoirs publics. Bien que la constitution de 2006 consacre la décentralisation comme mode de gestion de l'Etat, et malgré l'élaboration des lois essentielles d'application, les compétences décidées en faveur des ETD n'ont jamais été reconnues comme telles en pratique, pas plus que le transfert des ressources fiscales qui devraient accompagner l'application effective de la réforme tant réclamée. L'Etat central a trouvé des justifications pour ne pas accepter l'application par les provinces du principe de retenue à la source de 40%, des recettes devant leur revenir, pourtant un principe constitutionnel, et du coup, la ville de Kinshasa dans ses relations avec ses vingt-quatre Communes, l'arbitraire se remarque aussi bien dans les transferts des ressources que dans les immixtions très regrettables dans les compétences des communes, y compris en matière de gestion de l'environnement.

Aussi par exemple, la Commune de Kisenso n'a reçu que 10.142.000 FC sur 2.765.074.015 FC, soit 3,6% des ressources attendues<sup>315</sup>, alors que la Commune de N'djili n'a elle aussi reçu que 165.607.400 FC sur 1.830.789.175 FC, soit 9,4% des ressources attendues<sup>316</sup>. Il s'agit là des transferts qui frisent l'arbitraire et le rejet de l'Etat de droit. De même, bien que la compétence la gestion des marchés municipaux et l'organisation du service de l'assainissement ait été dévolue aux communes dans le cadre d'une gouvernance locale, l'empiétement de ces compétences<sup>317</sup> dans la Commune de Mont-Ngafula, par la nomination des responsables des marchés et des services d'assainissement de ces marchés par le ministre provincial de la décentralisation, population et sécurité, après avoir démis de leurs

<sup>314</sup> Vincent Zakaneop.cit, p. 28.

<sup>315</sup> Voir Rapport annuel Commune de Kisenso, exercice 2011, p.24.

<sup>316</sup> Voir Rapport annuel Commune de N'djili exercice 2011, p.41.

<sup>317</sup> Au cours d'une émission télévisée enregistrée à la chaîne de télévision Amen TV au mois de juillet 2012, nous avons dénoncé cette irrégularité, et l'émission était tellement rediffusée qu'elle a eu un écho qui a conduit le Bourgmestre à démettre courageusement, plus d'un an après, l'équipe placée par le ministre provincial.

fonctions ceux nommés par une décision du Bourgmestre, traduit une autre forme d'arbitraire et l'application de la loi du plus fort<sup>318</sup>. En effet, les marchés Matadi Kibala et cité Pumbu dans la périphérie de Mont-Ngafula ont connu un essor économique par le fait qu'ils accueillent toute la production agricole en provenance de la province voisine du bas Congo. Par les flux importants des échanges commerciaux ces dernières années, le ministre provincial a trouvé mieux d'y placer ses « propres gens », bien qu'habitant dans des communes autres que Mont-Ngafula<sup>319</sup>. L'Etat de droit est ainsi réduit au profit de la satisfaction des intérêts partisans de ceux-là même sensés le promouvoir.

L'environnement paye ainsi le prix le plus fort de l'arbitraire. Et comme conséquence, l'insalubrité a pu gagner du terrain, l'argent récolté pour l'assainissement détourné par des personnes bénéficiant de la protection d'une haute autorité de la ville. Le respect de la loi sur la protection de l'environnement est sollicité par d'autres considérations. Il s'agit cette fois ci de protéger l'environnement en échange des avantages économiques.

## 2. Le mécanisme de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD), une prime à la protection de l'environnement

REDD est un nouveau mécanisme de finance environnementale développé lors des négociations des Nations unies sur les changements climatiques tenues en 2007. Il est axé sur la prévention ou la diminution de l'impact des processus ou activités responsables de la déforestation ou la dégradation des forêts, tels que la conversion des forêts, l'exploitation forestière commerciale et clandestine, les pratiques dites sur brûlis, etc. Outre l'avantage climatique évident du maintien des stocks de carbone dans les arbres vivants, les activités de REDD favorisent la promotion de l'utilisation durable des terres et la prévention de la dégradation des terres. Ceci garantit que les fonctions de la forêt resteront intactes, ce qui améliore la résistance et la capacité d'adaptation des forêts aux changements climatiques et assure l'approvisionnement en biens et services forestiers aux niveaux local, régional et international, tels que la régulation climatique et la provision de fonctions hydrologiques et de biodiversité<sup>320</sup>.

En effet, selon le deuxième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (GIEC), le secteur forestier, et surtout le déboisement, est la source de près de 17% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, la deuxième source d'émissions la plus importante après le secteur énergétique<sup>321</sup>. En RDC, les résultats issus de l'inventaire des

<sup>318</sup> La loi actuelle sur les ETD prévoit l'organisation des élections locales, mais depuis 2008, ces élections ne sont jamais intervenues. Le ministre provincial de la décentralisation est l'autorité, qui, conformément à l'ancienne législation propose la nomination des Bourgmestres au Gouverneur qui, à son tour les propose au Président de la République. Ce ministre, se trouve par ce fait, l'autorité de tutelle de fait des communes. Les Bourgmestres n'ayant aucune légitimité populaire se voient ainsi imposés des décisions auxquelles ne s'opposent jamais.

<sup>319</sup> Le chef du marché Matadi Kibala nommé en violation de la loi habite Limete/Kingabwa à plus de 30 km, et le responsable d'assainissement à Ngaba, une autre commune à près de 15 km de Mont-Ngafula. Il convient de signaler que dans l'autre marché, cité Pumbu, les « nouveaux venus » n'ont pas réussi à s'installer à cause de la résistance des locaux qui y ont vu un acte de domination.

<sup>320</sup> COMIFAC, gestion des terres et options de financement lié aux changements climatiques en Afrique centrale, document de travail, juin 2009, p.20.

<sup>321</sup> République démocratique du Congo, Mission d'exploration pour le REDD, 19-30 janvier 2009

gaz à effet de serre sur l'ensemble du pays démontrent que le secteur Forêts et changements d'affectation des sols sont le plus grand « émetteur » avec un apport avoisinant 90%. Sur le plan national, une forte dépendance aux combustibles ligneux (bois, charbon de bois) situe la consommation entre 80 et 90% des besoins énergétiques, ce qui contribue abondamment à la fois à la déforestation et aux émissions des GES et finalement aux changements climatiques<sup>322</sup>. Or, REDD repose sur l'idée de récompenser les efforts de réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts à travers le monde. Il s'inscrit à la fois dans une problématique climatique et environnementale, mais aussi sociale et économique. Les pays abritant de grandes masses forestières sont de ce fait plus visés, si bien que la RDC avec ses 145 millions d'hectares des forêts, l'objectif poursuivi est d'imposer la REDD comme un enjeu stratégique national<sup>323</sup>.

En novembre 2009, une étude préliminaire basée sur des projections de déforestation et dégradation conservatrices estimait le potentiel REDD+ de la RDC à horizon 2030 à plus de 400 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an<sup>324</sup>. Comparée à un PIB d'environ 10 milliards de dollars, la REDD+ représente un potentiel financier et économique exceptionnel à l'échelle du pays. Pour saisir ce potentiel, la RDC doit délivrer des résultats tangibles en matière de REDD+. C'est avec raison que les autorités de ce pays trouvent en REDD+ une réponse pragmatique, ancrée dans la réalité des congolais et des congolaises, au service d'une vision stratégique de la transformation du pays. Toutefois, le succès de l'indemnisation de la RDC sur ses efforts de réduction d'émissions issues de la déforestation à travers les aménagements participatifs et l'utilisation rationnelle du bois énergie reposera notamment sur la mise en place de méthodologies simplifiées susceptibles de garantir un accès équitable des communautés locales aux revenus tirés des actions de gestion locale durable des forêts et la mise en place d'un mécanisme flexible et de proximité pour la vente de carbone<sup>325</sup>.

La réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, et l'Etat de droit ne pourront être réalisables qu'à travers un système de gestion de l'environnement totalement repensé et qui met la primauté du droit au centre des mécanismes de la protection de l'environnement.

## **B. Les moyens de renforcement du droit de l'environnement**

La gestion de l'environnement en RDC, nous l'avons démontré est soumise à plusieurs contraintes, liées à la faible capacité des opérateurs intervenant dans ce secteur. Parmi ces acteurs, ceux qui y tirent l'essentiel des moyens de leur survie représentent plus de 70 % de la population, sur un territoire aux dimensions continentales. La pauvreté, le manque

<sup>322</sup> Sur les causes de la dégradation des forêts et des terres, lire notamment Programme d'action national (pan) de lutte contre la dégradation des terres et la déforestation, *mai 2006*.

<sup>323</sup> Joseph Kabila KABANGE, *Inventer REDD+*, s.d, p. 1

<sup>324</sup> Joseph Kabila KABANGE, *op.cit*, p. 4.

<sup>325</sup> Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF), *Etude préliminaire d'adaptation aux changements climatiques en Afrique*, juillet 2009, pp. 38-39. En ce qui concerne les marchés volontaires de carbone lire le précieux document du COMIFAC, *Gestion des terres et options de financement lié aux changements climatiques en Afrique centrale*, document de travail, juin 2009, pp.14 - 48.

d'alternatives aux modes traditionnelles de production et le manque de formation des populations les contraignent à exercer une pression sur l'environnement dont le droit veut protéger les écosystèmes à cause des menaces qui pèsent actuellement sur l'humanité<sup>326</sup>. Dans les milieux urbains comme Kinshasa, d'autres formes d'atteintes à l'environnement non directement liées à la pauvreté se multiplient. En même temps, une sorte de consensus s'est établi parmi les opérateurs chargés de contrôler et de réprimer ces atteintes, de ce qu'il ne faut pas contrôler et qu'il ne faut pas sanctionner. Mais des impératifs contraignent la RDC qui veut être compté parmi les Etats civilisés, à appliquer la loi et donc à protéger l'environnement. Pour y arriver, nous considérons avec Vincent Zakane une triple démarche. L'activation et le renforcement des mécanismes de contrôle, l'éducation environnementale et la promotion de l'approche participative.

### 1. L'activation et le renforcement des mécanismes de contrôle

La législation congolaise dans le domaine de l'environnement est constituée, nous l'avons démontré, de plusieurs textes. Malgré l'inadaptation de la plupart des ses anciens textes et certaines limites des textes récents, cette législation peut offrir une protection acceptable de l'environnement, au regard des mécanismes de mise en œuvre (contrôle et sanction) que certains de ses textes proposent. Si des contraintes existent certes, dans les milieux ruraux, compte tenu de la totale dépendance des populations à l'environnement, ce qui les conduit à le surexploiter provoquant ainsi sa dégradation, il est tout aussi vrai que les pouvoirs publics ont une part importante de responsabilité dans ce domaine. Les politiques de terres sont restées sans prise sur les causes profondes de la dégradation des terres : mauvaises répartitions des terres, manque d'incitation à la conservation, régimes fonciers précaires et absence de diversification de la production rurale<sup>327</sup>, ont été parmi les principaux facteurs à la base de l'inefficacité de la législation environnementale.

Dans les milieux urbains comme à Kinshasa, l'absence totale du contrôle par l'administration, et le refus de l'application de la législation environnementale par les cours et tribunaux ont pris la forme d'une tolérance administrative, et d'un refus total de rendre justice qui se sont traduits par des atteintes généralisées à l'environnement et à l'incivisme écologique. Certes, en matière d'environnement, la sanction n'est pas forcément le meilleur moyen du respect de la loi. En la matière, il importe certainement plus d'informer et de sensibiliser les citoyens que de sanctionner. Mais, il faut admettre que l'absence totale de sanction conduit à une situation d'anarchie préjudiciable pour l'environnement et la loi environnementale. Car, si la loi envisagée sous un angle formel demeure prééminente mais, faute d'un contrôle et d'une sanction effectifs et efficaces de la positivité et de l'impérativité de son respect par le juge, elle tend quasi inévitablement à se cantonner dans un cadre

<sup>326</sup> Lire à ce sujet, Camille NGOMA KHUABI, « Dégradation de l'environnement, épuisement des ressources naturelles, explosion démographique et changements climatiques : menaces sur les frontières ? Regard sur la « Doctrine NGUYA-NDILA » », in NDESHYO RURIHOSE (Dir.), *La République démocratique du Congo : Les défis récurrents de décolonisation, de l'état de droit et du développement, Mélanges au Professeur Célestin Nguya-Ndila*, CEDESURK, Kinshasa, 2012, pp.95-156

<sup>327</sup> Camille NGOMA KHUABI, *Dégradation de l'environnement...*, op.cit, p.4.

normatif chroniquement dépourvu de force réellement contraignante, et dès lors vidée de tout ce qui fait sa force et sa validité intrinsèques<sup>328</sup>. Dès lors, l'institution judiciaire, constitutionnellement et légalement érigée en garant incontournable du respect de la légalité, comme de l'effectivité de l'Etat de droit, ne saurait esquiver la remise en question et la disqualification, latente ou manifeste dont elle fait, ici et là, de plus en plus fréquemment et radicalement l'objet<sup>329</sup>.

Dans le contexte actuel, il importe de renforcer les capacités opérationnelles des structures de contrôle, aussi bien au niveau central, provincial que local en les dotant des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour s'acquitter pleinement des tâches qui leur sont dévolues. Actuellement, les programmes de renforcement des capacités du ministère de l'environnement se limitent à équiper l'administration centrale et à former ses plus hauts cadres, sans envisager les mêmes efforts pour son personnel déconcentré dans les administrations provinciales et locales. Pourtant, c'est bien à ce niveau que se cantonnent tous les enjeux de la protection de l'environnement. De même, l'environnement semble réduit au seul aspect de la forêt, au point que les problèmes d'insalubrité, de pollution de l'air et de l'eau, des tapages diurne ou nocturne, de brûlage à ciel ouvert ont perdu de leur caractère attentatoire, conduisant, population, autorités administratives et judiciaires à s'y accommoder.

Si la formation est donc primordiale pour les agents des services de l'environnement, elle l'est dans des proportions plus importantes pour les opérateurs judiciaires. En effet, dans notre système de formation, le programme des cours laisse plus d'importance au droit judiciaire, compte tenu probablement de la multiplicité des affaires liées directement au droit civil, dans les cours et tribunaux. A côté de ce vieux droit s'organise également le droit économique ou droit des affaires et le droit public, reconnu pour ses tendances politiques. Le droit de l'environnement à peine introduit dans le programme se rattache à ce dernier et intéresse très peu les étudiants qui deviennent par la suite juges et avocats. Hormis la nouvelle génération des magistrats parmi lesquels l'on peut difficilement trouver quelques uns ayant suivi ce cours, comme cours à option, il faut dire que le droit de l'environnement peut paraître étrange pour la plupart. L'absence de jurisprudence<sup>330</sup> dans ce domaine en fournirait la preuve. En Europe, une proposition de directive avait démontré la nécessité de protéger l'environnement au moyen du droit pénal. En France, de hauts magistrats<sup>331</sup> ayant également reconnu cette nécessité avaient en même mis en exergue le caractère complexe du droit de l'environnement et ont écrit que, la protection de l'environnement par le droit pénal

<sup>328</sup> J. Chevalier, l'Etat de droit, RDP, 1988, cité par Jean MARIE-BRETON, Légalité et Etat de droit : statut et perception du juge de l'administration, contribution à une réflexion transversale, in *Revue électronique Afrilex*, n°03/2003, p.75.

<sup>329</sup> *Idem*, p.69

<sup>330</sup> En droit français par exemple, même si la jurisprudence judiciaire n'ait pas à ce jour surmonté tous les obstacles théoriques et pratiques auxquels se heurte la réparation du préjudice écologique : la détermination du titulaire de l'action, la non-affectation des dommages-intérêts, l'évaluation des compensations, il existe une jurisprudence assez large en matière de réparation du dommage écologique. Lire Dominique GUIHAL, La charte de l'environnement et le juge judiciaire, in *RJ • Eno spécial* 2005, pp.248-250

<sup>331</sup> Guy Canivet, Dominique Guihal, Protection de l'environnement par le droit pénal : l'exigence de formation et de spécialisation des magistrats, [article en ligne],

<http://www.eufje.org/uploads/documentenbank/c1cf1ee984645f875514b13c772bd64a.pdf>, le 23 décembre 2012



exige une formation et une spécialisation des magistrats. Car, dans la recherche d'une sanction efficace des règles environnementales, des réflexions sont conduites sur l'adaptation des remèdes traditionnels de la sanction de la loi pénale et de la responsabilité civile au particularisme du risque et du dommage environnementaux<sup>332</sup>. Hélène TRUDEAU<sup>333</sup> avait démontré pour sa part que les règles de responsabilité civile du droit commun et en particulier la théorie de l'abus de droit s'avèrent dans la plupart des cas insuffisantes pour assurer la réparation des dommages de pollution. Les difficultés de preuve et l'absence de prise en considération du préjudice écologique constituent les principaux obstacles à une indemnisation adéquate des dommages liés aux activités polluantes. Seule une formation des magistrats devrait permettre de combler autant des difficultés résultant de la complexité du droit de l'environnement.

Par ailleurs, cet effort de renforcement des capacités devra s'accompagner d'un vaste programme d'information, sensibilisation et d'éducation environnementale des citoyens. La mise en place des mécanismes formels de recours aux populations en cas de préjudice écologique dont elles seraient victimes, devrait contribuer à la saisine des juridictions par ces dernières.

## 2. Information, sensibilisation, formation et éducation environnementale des citoyens

Pauvreté, ignorance, manque d'information et un programme d'éducation nationale non adapté, sont les facteurs qui ont le plus contribué à la perpétuation, par une transmission presque héréditaire de mauvaises pratiques préjudiciables à l'environnement. Par l'ampleur d'une tolérance administrative et d'un refus de sanctionner coupables observés partout à Kinshasa, on est conduit à se demander si l'on ne souffre pas tous d'une ignorance collective ou s'il s'agit là d'un consensus national vers un retour collectif à notre ancien état de nature. Pour ce faire, il est indispensable non seulement d'informer, de former et de sensibiliser les citoyens, mais également promouvoir auprès d'eux le sens du civisme écologique pour leur permettre, surtout parmi les plus jeunes, de connaître le contenu de la loi environnementale et donc d'inciter en eux un comportement plus circonspect à l'égard de la nature.

Par ailleurs, l'objectif final de la législation environnementale n'est pas tant d'imposer aux individus des normes de conduite rigides auxquelles il convient de se conformer que de

---

<sup>332</sup> *Idem*

<sup>333</sup> Hélène TRUDEAU La responsabilité civile du pollueur: de la théorie de l'abus de droit au principe du pollueur-payeur, in *Les Cahiers de droit*, vol. 34, n° 3, 1993, p.1. ; Isabelle FORTIN, Réflexion sur l'assurabilité du risque environnemental au Québec, in *Les Cahiers de droit*, vol. 41, n° 3, 2000, p. 473-512 ; Alastair R. Lucas, c.r., La nuisance publique : les atteintes aux droits de la collectivité et le droit d'intenter une action civile, Symposium L'environnement au tribunal : les principaux concepts relatifs à l'environnement et la nature unique des dommages à l'environnement, Université de Calgary, 23-24 mars 2012 ; François Ost, La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement, *Doit et société*, n°30/31 pp.281-322

créer une véritable symbiose entre les individus et les grands équilibres environnementaux<sup>334</sup>.

Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de développer chez les citoyens un réflexe comportemental en phase avec les exigences de la protection de l'environnement. Cette tâche essentielle peut être assurée par ce que nous avons appelé la promotion de l'écocitoyenneté qui ne relève nullement d'une simple vue d'esprit<sup>335</sup>. L'écocitoyenneté est en effet le sens civique élevé d'un individu vis-à-vis des exigences environnementales. Il s'agit en quelque sorte, du comportement type du citoyen respectueux de la loi environnementale. Elle suppose que le citoyen a connaissance de la réglementation environnementale, a pleinement conscience de sa portée et s'engage à s'y conformer presque dans les mêmes formes qu'il s'efforce à se conformer à la loi de l'église. Elle requiert du citoyen non seulement une bonne connaissance de la loi, mais en outre une prise de conscience de la portée écologique de tous les actes et gestes quotidiens qu'il pose et un engagement à limiter leurs effets nuisibles sur l'environnement ou à sauvegarder les ressources naturelles. L'acte final de la conférence d'Helsinki de 1975 en son point 5 du chapitre relatif à l'économie, à la science et à la technique de déclare : « le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de population et toutes les forces sociales conscientes de leurs responsabilités, contribuent à protéger et à améliorer l'environnement ».

L'écocitoyenneté s'oppose ainsi à l'incivisme écologique et suppose à la fois une prise de conscience et un engagement à agir conformément aux exigences de la protection de l'environnement. Il se traduit dans les faits par des comportements individuels et collectifs respectueux de l'environnement. Elle suppose que le citoyen, conscient de l'impact de son action sur l'environnement, se comporte en citoyen responsable. La protection de l'environnement étant en effet, une nécessité d'intérêt général, la réalisation de ces objectifs passe par un comportement éco-citoyen, c'est-à-dire respectueux des lois de la République et des exigences de la protection de l'environnement. Dans la situation vécue actuellement à Kinshasa, seule la promotion d'une écocitoyenneté permettra de renverser la tendance et de favoriser l'effectivité du droit de l'environnement. Par ailleurs, l'accès à l'information constitue en effet un moyen de pression à la disposition des citoyens, leur permettant de s'assurer de la mise en œuvre effective des engagements souscrits par l'Etat. Il trouve des prolongements dans la participation des ONG aux procédures d'évaluation et de suivi mises

---

<sup>334</sup> Vincent Zakane, op. cit, p.31.

<sup>335</sup> Dans le cadre d'un projet de « Promotion de Gouvernance Environnementale Locale dans la ville de Kinshasa » expérimenté à titre pilote dans trois communes de cette ville, l'objectif principal poursuivi par le Cercle Intégré pour la protection des Droits de l'Homme et de l'Environnement « CIDHE/ASBL », dont nous coordonnons les activités, c'est la promotion de l'écocitoyenneté active des populations et des autorités locales. Grâce à l'appui financier de DIFID à travers le Fonds Société Civile pour la bonne gouvernance, trois journées d'atelier de formation ont été organisées en faveur de 150 personnes réparties en trois communes, regroupant Bourgmestres, tous les chefs des quartiers et quelques chefs des services communaux dont ceux de l'environnement dans le lot des autorités locales, et dans une proportion paritaire, des représentants de diverses catégories socioprofessionnelles, acteurs de la gestion de l'environnement. Cet effort de formation est complété par un vaste programme de sensibilisation à travers les médias.

en place par des nombreux instruments et, plus rarement, dans les recours ouverts aux particuliers en cas de non-respect<sup>336</sup>.

Au terme d'un processus d'autoévaluation conduit par le ministère de l'environnement<sup>337</sup>, et à la suite d'un protocole de partenariat<sup>338</sup> signé avec l'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR) la RDC s'est proposée depuis 2009, d'assurer un programme d'information, sensibilisation, formation et d'éducation environnementale en faveur des citoyens à travers plusieurs activités dont l'installation d'une radio spécialisée en matière d'environnement<sup>339</sup>. De même, le programme actuel du gouvernement (2012-2016) poursuit entre autres objectifs le renforcement du capital humain avec un programme d'initiation à la nouvelle citoyenneté, à travers notamment, l'éducation des citoyens congolais, surtout les jeunes, au respect des valeurs républicaines et morales que sont la rigueur, l'honnêteté, la ponctualité, l'humilité, le dévouement, la responsabilité, la courtoisie, l'impartialité, la compétence, la conscience nationale, le respect de l'intérêt public, la loyauté à la nation, le sacrifice pour la patrie et le sens de responsabilité du devoir<sup>340</sup>. La citoyenneté étant un concept assez ouvert, le programme pourra intégrer, nous l'espérons, les aspects environnementaux dans ses activités et contribuer ainsi à forger une conscience citoyenne respectueuse de l'environnement qui pourrait se renforcer dans le cadre d'une démocratie participative et grâce à des mécanismes incitatifs.

### 3. La promotion de l'approche participative et des mécanismes incitatifs

L'idée de faire participer les populations à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de l'environnement avait germé en 1972 au cours de la première conférence sur l'environnement tenue à Stockholm, mais, le principe s'est cristallisé en 1992, à RIO, par sa reconnaissance comme l'un des principes majeurs du droit de l'environnement<sup>341</sup>. Le principe met en exergue le fait que la plupart des menaces qui pèsent sur l'environnement proviennent des activités humaines. Aussi s'efforce-t-on de réglementer les activités de l'homme pour qu'elles ne portent pas atteintes, ou du moins, qu'elles réduisent leurs impacts sur l'environnement. En même temps cependant, l'on se rend également compte, le fait que l'homme doit une part importante de sa vie à l'environnement. Et donc réglementer ses activités en relation directe avec l'environnement, à son insu ou sans le consulter, risque de ne pas avoir d'effet, par ce qu'en fait, ce dernier ne comprendrait pas du coup le bien fondé d'une loi qui tendrait à réduire sa dépendance sur ses terres d'où il tire l'essentiel des moyens pour sa survie, sans lui proposer des alternatives.

<sup>336</sup> Nguyen QUOC Dinh, Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, Droit international public, 8<sup>ème</sup> éd., L.G.D.J, 2009, p. 1434

<sup>337</sup> Lire le document d'Autoévaluation nationale des besoins en renforcement de capacités pour la gestion de l'environnement en RDC, Rapport final, Kinshasa, mars 2009, 88 p.

<sup>338</sup> Le protocole de partenariat consiste en la mise en œuvre du « Projet de renforcement des capacités nationales pour la gouvernance environnementale démocratique : préparation d'un profil National et d'un plan d'action pour la mise en œuvre du Principe 10 de la Déclaration de Rio ». Pour lancer cette démarche, un premier atelier s'était déroulé en août 2009.

<sup>339</sup> Lire le document de Seconde Communication Nationale à la Convention cadre sur le changement climatique, novembre 2009, pp 162-166

<sup>340</sup> République démocratique du Congo, Programme du Gouvernement (2012-2016), Mai 2012, p.49.

<sup>341</sup> Il s'agit du principe 10 relatif à la participation abondamment développé

Plusieurs conventions<sup>342</sup> en matière d'environnement ont repris cette idée. La stratégie mondiale de la conservation (1980) affirme avec force le caractère impérieux de la participation, nous l'avons souligné. La Déclaration de RIO souligne le fait que *« les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable »*<sup>343</sup>. Aussi, son principe 10 stipule que : *« la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient(...) ». Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré »*.

Par ailleurs, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue en 1998 dans le cadre européen et ouverte à l'adhésion de tous les Etats membres des Nations Unies, et la directive 2003/4 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information témoignent de l'importance et du caractère désormais obligatoire reconnue à l'approche participative en matière de protection de l'environnement.

Sur le plan interne, le code forestier, le code minier, l'article 53 de la constitution et l'article 9 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 consacrent le principe de participation des populations au processus décisionnel.

En pratique cependant, il peut s'avérer formaliste d'associer des personnes peu informées et non sensibilisées sur les enjeux environnementaux. La participation ne pourrait être autrement plus rentable et atteindre ses résultats que si un effort de sensibilisation, d'information et d'éducation environnementale est assuré. Un citoyen informé et sensibilisé prendrait part, en connaissance de cause et en toute responsabilité à un processus d'élaboration d'une loi dont il se rendrait moralement tenu d'observer les principes. Il ne s'agit pas ici encore, d'une simple vue d'esprit, car, dans trois communes de Kinshasa, nous avons pu réunir, autorités locales et représentants de la population dans un même cadre pour discuter de l'ensemble des problèmes environnementaux de leurs entités. L'objectif recherché était à la fois de promouvoir l'écocitoyenneté des acteurs invités et de démontrer aux autorités locales l'intérêt de l'approche participative dans la prise de décision en matière d'environnement ; si bien que dans le cadre de la pérennisation d'une activité d'assainissement installée dans deux quartier de la Commune de mont-Ngafula, le Bourgmestre a dû convoquer une première réunion d'échange qui a connu la participation

<sup>342</sup> Il s'agit notamment de la Convention sur la diversité biologique (articles 14 et 17) ; la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification en particulier en Afrique, 1994 (articles 3, 4, 5, 10, 19) ; la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, adoptée en 1968 et révisée en 2003 (article XVI).

<sup>343</sup> Principe 22

d'au moins 300 personnes, et clôturée au cours d'une deuxième réunion plus restreinte avec 36 participants. La réunion a abouti à la mise en place, de commun accord, entre Commune, CIDHE, syndicats des vendeurs et Association des chauffeurs sur les modalités pratiques de la gestion de l'assainissement dans deux quartiers.

De même, dans un effort de reboisement, des acteurs ont pris la responsabilité d'entretenir des pépinières de 10.000 arbres à replanter dans des sites prioritaires.

Sur le plan national, il semble que des difficultés financières n'aient pas permis d'obtenir une large participation de la population à différents moments d'un processus des réformes en matière de gestion de l'environnement, engagé depuis 2002.

Par ailleurs, les mécanismes de mise en œuvre de la législation environnementale peuvent être complétés par des mesures incitatives. En effet, pour obtenir des résultats en matière de pollution par exemple, la législation environnementale devra non seulement prévenir ou sanctionner les atteintes, mais l'administration devra encourager les entreprises à adapter leurs technologies en échange des mesures fiscales incitatives, allant dans le sens de réduction d'impôt à l'importation des outils de production ou d'abandon fiscal pour une période d'exploitation déterminée des machines nouvellement acquises. Corrélativement à l'impact financier induit par ces nouvelles dépenses, de telles mesures éviteraient des répercussions financières et sociales sur les entreprises, et leur permettraient d'externaliser le coût occasionné par l'acquisition de nouveaux équipements plus adaptés aux exigences environnementales.

## **Conclusion**

La République démocratique du Congo vient d'enrichir son arsenal juridique en matière de protection de l'environnement. Si cette technique de la loi-cadre a l'avantage de permettre de donner des orientations sur l'ensemble des questions d'environnement et de combler certaines lacunes, son efficacité dans les milieux ruraux notamment, est largement conditionnée d'une part, par les transferts financiers en provenance des pays riches à travers des mécanismes rappelés plus loin et, d'autre part par le renforcement du dispositif institutionnel chargé de contrôle et de sa mise en œuvre. Malgré quelques faiblesses liées notamment à la restriction d'accès aux mécanismes de recours en faveur des populations, il demeure que l'on peut peut-être raisonnablement attendre du dispositif ainsi mis en place qu'il encourage une dynamique participative, sans oublier l'effort d'information, de sensibilisation, et de formation mis au service de la protection de l'environnement. Dans la ville de Kinshasa, l'efficacité de la nouvelle loi sur les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement ne pourra vraiment être jugée que sur le long terme, à travers son appropriation par les populations, par les services techniques de l'administration et par les opérateurs judiciaires.

## Bibliographie

- Alastair R. Lucas, c.r., La nuisance publique : les atteintes aux droits de la collectivité et le droit d'intenter une action civile, Symposium L'environnement au tribunal : les principaux concepts relatifs à l'environnement et la nature unique des dommages à l'environnement, Université de Calgary, 23-24 mars 2012
- Camille NGOMA KHUABI, « Dégradation de l'environnement, épuisement des ressources naturelles, explosion démographique et changements climatiques : menaces sur les frontières ? Regard sur la « Doctrine NGUYA-NDILA » », in NDESHYO RURIHOSE (Dir.), *La République démocratique du Congo : Les défis récurrents de décolonisation, de l'état de droit et du développement, Mélanges au Professeur Célestin Nguya-Ndila*, CEDESURK, Kinshasa, 2012, pp.95-156
- Camille NGOMA KHUABI, « Fiscalité et parafiscalité dans le code forestier : organes compétents, modalités de gestion, problématique de la nouvelle configuration de l'Etat par rapport aux compétences », communication au 4<sup>ème</sup> Séminaire sur l'Etat de droit en Afrique, organisé par la Fondation Konrad Adenauer et la faculté de droit de l'Université de Kinshasa, le 1<sup>er</sup> novembre 2011.
- Camille NGOMA KHUABI, Module de formation des acteurs locaux sur la gouvernance environnementale locale, CIDHE, Kinshasa, février 2012
- Camille NGOMA KHUABI, *Projet de Promotion de Gouvernance Environnementale Locale dans la Ville province de Kinshasa*, (élaboré pour le compte du CIDHE), Avril 2011.
- COMIFAC, *Gestion des terres et options de financement lié aux changements climatiques en Afrique centrale*, document de travail, juin 2009, [document en ligne], in [www.pfbc-cbfp.org/docs/.../CCD\\_GM\\_ecosecurity-v7-french-1.pdf](http://www.pfbc-cbfp.org/docs/.../CCD_GM_ecosecurity-v7-french-1.pdf), consulté le 10 janvier 2011
- Dominique GUIHAL, La charte de l'environnement et le juge judiciaire, in *RJE n°spécial* 2005, pp.245-255
- Francis LeloNzuzi, Kinshasa, planification & Aménagement, l'Harmattan, 2011
- François Ost, La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement, *Doit et société*, n°30/31 pp.281-322
- Guy Canivet, Dominique Guihal, Protection de l'environnement par le droit pénal : l'exigence de formation et de spécialisation des magistrats, [article en ligne] in, <http://www.eufje.org/uploads/documentenbank/c1cf1ee984645f875514b13c772bd64a.pdf>, le 23 décembre 2012
- Hélène TRUDEAU La responsabilité civile du pollueur: de la théorie de l'abus de droit au principe du pollueur-payeur, in *Les Cahiers de droit*, vol. 34, n° 3, 1993, p. 783-802.
- Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF), *Etude préliminaire d'adaptation aux changements climatiques en Afrique*, juillet 2009, in [endaenergy.files.wordpress.com/2009/11/oif-iepf\\_energie.pdf](http://endaenergy.files.wordpress.com/2009/11/oif-iepf_energie.pdf), le 10 mai 2011

- Isabelle FORTIN, Réflexion sur l'assurabilité du risque environnemental au Québec, in *Les Cahiers de droit*, vol. 41, n° 3, 2000, p. 473-512
- Jacques DJOLI, « Fondements mythologiques et expression juridictionnelle du mouvement constitutionnel africain », *Droit constitutionnel approfondi*, cours aux apprenants en doctorat en droit, inédit, UNIKIN, 2011-2013.
- Jean MARIE-BRETON, « Légalité et Etat de droit : statut et perception du juge de l'administration, contribution à une réflexion transversale », in *Revue électronique Afrilex*, n°03/2003, pp. 69-97, [article en ligne],
- In, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/3dos5breton.pdf>
- Joseph Kabila KABANGE, *Inventer REDD+*, s.d, s.e., in [www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task...](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task...), consulté le 28 octobre 2012
- Laurent Granier, Aenza Konaté, *Analyse juridique comparative des projets de loi-cadre sur l'environnement en République démocratique du Congo*, UICN-RDC, 2009, in [cmsdata.iucn.org/.../uicn\\_rdc\\_projet\\_loi\\_cadre\\_final\\_100309.p...](http://cmsdata.iucn.org/.../uicn_rdc_projet_loi_cadre_final_100309.p...), consulté le 02 septembre 2010
- Loi N°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, Journal Officiel n°spécial du 15 juillet 2002
- Loi N°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, in *Journal officiel de la République du Congo*, 43<sup>ème</sup> année, Kinshasa, 31 août 2002
- Loi N°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement en République démocratique du Congo, in *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, Numéro spécial du 16 juillet 2011
- Loi organique N°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et de fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, in *Journal officiel de la République du Congo*, numéro spécial du 10 octobre, 2008
- Matala, « L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne », *VIII<sup>ème</sup> congrès français de droit constitutionnel*, atelier n°4 droit constitutionnel et droit comparé, Nancy, 16- 18 juin 2011, in, [www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN4/matalaT4.pdf](http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN4/matalaT4.pdf), consulté le 15 septembre 2012.
- Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 2<sup>ème</sup> éd., Dalloz, Paris, 1991
- Ministère de l'environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (RDC), *Programme d'action national (pan) de lutte contre la dégradation des terres et la déforestation*, mai 2006
- Ministère de l'environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (RDC), *Autoévaluation nationale des besoins en renforcement de capacités pour la gestion de l'environnement en République démocratique du Congo ANCR*, Rapport final, Kinshasa 2009
- Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (RDC), *Seconde Communication Nationale à la Convention Cadre sur le Changement Climatique*, Kinshasa, 2009

- Nguyen QUOC Dinh, Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, Droit international public, 8<sup>ème</sup> éd., L.G.D.J, 2009
- Philippe Méral, « Les enjeux relatifs à la gestion durable de la biodiversité dans les pays en développement », in C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, Madagascar, Université de Tananarive, [www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/28/Cah\\_28\\_MERAL.pdf](http://www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/28/Cah_28_MERAL.pdf), le 12 août 2012
- République démocratique du Congo, *Mission d'exploration pour le REDD*, 19-30 janvier 2009
- République démocratique du Congo, Programme du Gouvernement (2012-2016), Mai 2012
- Vincent Zakane, « Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina-Faso », in Laurent Granier (Dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, UICN, Droit et politique de l'environnement, n°69, 2008, pp.13-34



# LE CADRE JURIDIQUE DE LA GOUVERNANCE AGRICOLE ET LES PERSPECTIVES DE LA RELANCE DE L'AGRICULTURE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Par **KAPINGA KAPINGA NKASHAMA\***

## INTRODUCTION : CONTEXTE FACTUEL DU SECTEUR AGRICOLE EN RDC

La République Démocratique du Congo (RDC) présente aujourd'hui l'image typique du paradoxe africain qui consiste à voir des populations scandaleusement pauvres vivant des pays qui regorgent pourtant d'immenses richesses naturelles et d'énormes potentialités<sup>344</sup>.

En effet, en dépit de ses potentialités agricoles<sup>345</sup> caractérisées principalement par ses grandes étendues de terres arables<sup>346</sup>, son important réseau hydrographique avec 50 % des réserves d'eau douces de l'Afrique<sup>347</sup>, sa diversité de climats<sup>348</sup>, son potentiel halieutique et d'élevage considérable, la R.D.C. est classée parmi les pays déficitaires en matière de sécurité alimentaire<sup>349</sup> alors qu'elle était jadis comptée parmi les pays exportateurs des produits agricoles<sup>350</sup>.

L'une des raisons avancée pour expliquer cette situation paradoxale demeure l'effondrement des investissements étrangers dans le secteur agricole, dû essentiellement aux mesures de "zaïrianisation" et de "radicalisation" datant de 1974 qui ont abouti à la faillite des entreprises agricoles, semi-industrielles... et de grandes unités de production appartenant aux étrangers.

---

\* *Assistant à l'Université de Mbuji-Mayi (RDC), Doctorant en droit de l'Université de Kinshasa (RDC), Avocat congolais, et Membre de l'Institut pour la démocratie, la paix et le développement en Afrique (IDGPA /RDC)*

<sup>344</sup> Lire KASONGO NUMBI K., *Eaux et forêts de la RDC, un défi géostratégique*, L'harmattan, Paris, 2008, p.11; 27; THANDIKA MKANDAWIRE, « Préface », in KANKWENDA MBAYA (dir.), *Le Zaïre, vers quelles destinées ?*, Codesria-Dakar, 1992, p. X).

<sup>345</sup> Sur les potentialités agricoles de la RDC, province par province selon les produits agricoles de base voir KASONGO NUMBI K., *L'Afrique se recolonise : une relecture du demi-siècle de l'indépendance*, L'harmattan, Paris, 2008, p.10 et suiv. ; LUKOMBE NGENDA, *Droit et développement agricole. Etude de droit agricole*, Kinshasa, Publications des Facultés de droit des Universités du Congo, 2004. ; Lire aussi " Les possibilités d'industrialisation du Zaïre ", République du Zaïre, Service présidentiel d'études, décembre 1977.

<sup>346</sup> La RDC a une superficie de 2 345 000 Km<sup>2</sup> et des espaces arables estimés à plus de 80 millions d'hectares.

<sup>347</sup> KASONGO NUMBI K., *Eaux et forêts...*, op.cit.

<sup>348</sup> La saison de pluie en RDC varie entre 12 mois dans de l'Equateur, 6 mois au Katanga, 9 mois dans le reste du pays.

<sup>349</sup> 70% de ménages se trouvent en insécurité alimentaire, soit 44 millions de congolais qui vivent en dessous du seuil de pauvreté dont 12 millions dans les centres urbains et le reste dans les milieux ruraux. Ces chiffres sont du site du Ministère congolais de l'agriculture : [www.rdc-agriculture.com](http://www.rdc-agriculture.com), consulté ce 4 août 2012.

<sup>350</sup> Avec le régime de la porte ouverte appliqué au Bassin du Congo pendant l'époque coloniale, ( Voir BANZA MALEKA MOKUTA, *Les aspects juridiques dans les enjeux des crises congolaises : des origines à nos jours ( 1860-2006)*, Kinshasa, éd. PUC, 2011 ; NDESHYO RURIHOSE, O., « Le contexte historique international et l'effort d'intégration nationale au Zaïre », *Annales de la faculté de droit*, Vol.IV-VII, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 1984, pp.1 et suiv. ), les exportations des produits agricoles intervenaient pour plus de 45 % ( 1959 ) des exportations totales. Lire à ce sujet, DE FAILLY, D., « L'économie de la République Démocratique du Congo en phase de post-conflit », in Pamphile MabialaMatumba-Ngoma, ThéodorHanf et Béatrice Schlee (dir.), *La République Démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil*, publications de Konrad Adenauer, Kinshasa, 2006, pp. 137 et suiv.

Il sied de noter que par ces mesures tant décriées, le capital de ces entreprises et sociétés tenues par les étrangers des personnes physiques ou morales fut transféré à l'Etat congolais,<sup>351</sup> qui en confia la gestion aux cadres nationaux appelés "acquéreurs".<sup>352</sup>

Sept ans après l'entrée en vigueur de la Constitution de la IIIème République censée jeter les bases d'« *un Etat de droit et [d'] une Nation puissante et prospère, fondée sur une véritable démocratie politique, économique, sociale et culturelle* », force est de constater que la sécurité alimentaire, pourtant consacré comme droit fondamental des congolais<sup>353</sup>, demeure un défi majeur pour les dirigeants de ce pays.

Ceux-ci, à tous les niveaux de la gouvernance du pays<sup>354</sup>, sont tenus de prendre des mesures qui s'imposent pour relever ce défi, notamment par la promotion des investissements privés nationaux ou étrangers dans le secteur agricole en vue de combler le déficit de production agricole, consécutif à des maigres ressources budgétaires nationales destinées à ce secteur<sup>355</sup>.

C'est dans ce contexte qu'il convient de situer l'adoption par le législateur congolais de la loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture en vigueur depuis le 24 juin 2012<sup>356</sup>. Ce premier code agricole de la RDC qui s'ajoute à d'autres textes juridiques attractifs, vise entre autres à *favoriser la mise en valeur durable des potentialités et de l'espace agricole et à stimuler la production agricole en vue de garantir l'autosuffisance alimentaire*<sup>357</sup>.

La présente étude porte essentiellement sur l'analyse du cadre juridique de la gouvernance agricole en RDC : elle examine les opportunités que ce cadre juridique offre aux investisseurs nationaux ou étrangers intéressés au secteur agricole, les lacunes qu'il présente et les contraintes, dans la perspective de la relance de ce secteur, pilier indispensable de la lutte contre la pauvreté et de l'autosuffisance alimentaire.

<sup>351</sup> Voir l'article 1 de l'Ordonnance-loi n°74-019 du 11 janvier 1974 portant transfert à l'Etat de la propriété de certaines entreprises publiques. Pour les détails, lire aussi : LUKOMBE NGHENDA, *Zairianisation, radicalisation et rétrocession en République du Zaïre*, Kinshasa, Presses universitaires du Zaïre, 1980.

<sup>352</sup> Sur l'historique de ces mesures et leurs conséquences, Voir DE FAILLY D., op.cit. p.138 et suiv.

<sup>353</sup> Article 14 de la constitution du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, Journal Officiel, Numéro spécial 5 février 2011, disponible sur les sites : [www.journalofficiel.cd](http://www.journalofficiel.cd) ; [www.glin.gov](http://www.glin.gov), visité le 20 mars 2012.

<sup>354</sup> Depuis le 18 février 2006, le constituant congolais a opté pour une « gouvernance étagée » à trois niveaux : central, provincial et local. L'expression mise en exerce est de KUMBU KI NGIMBI, J.M. et Al., « La constitution de la RDC », in *PNUD, Mandats, rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la RDC*, février –juin 2007, p.58. Sur la forme actuelle de l'Etat congolais, lire BOB KABAMBA, « Le régionalisme congolais », in *Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA (dir), Le processus de décentralisation en République Démocratique du Congo*, publications de la fondation Konrad Adenauer, pp.85-101 ; VUNDUAWE –TE-PEMAKO, F., « Réflexion sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation territoriale dans la Constitution du 18 février 2006 : conditions du développement des bases de l'Etat », in *Droit et développement : actes des journées scientifiques de la Faculté de Droit*, du 27 et au 28 avril 2007, Editions de l'Université Protestante au Congo ; ASSANI MPOYO KALEMA, F., « Réflexion sur les rapports juridiques entre le pouvoir central et les provinces dans la Constitution du 18 février 2006 en R.D.C » in *PNUD, op.cit.* et KAMUKUNYUMUKINAY, A. et CIHUNDA HENGELÉLA, J. « Régionalisation, décentralisation et naissance effective des vingt-cinq nouvelles provinces en RDC : défis et perspectives de préventions des conflits », *Congo-Afrique*, n° 434, avril 2009, pp.295 et suiv.

<sup>355</sup> Le budget de la RDC consacre à peine 3,4 % de ses ressources à l'agriculture (Budget 2011-2012).

<sup>356</sup> Conformément à son article 85 qui prévoit son entrée en vigueur six mois après sa promulgation. Cette loi est disponible sur le site du journal officiel de la RDC ainsi sur [www.laganet](http://www.laganet) visité le 20 mars 2012

<sup>357</sup> Article 1 alinéa 2 du code agricole. Voir aussi son exposé des motifs.

L'intérêt de cette étude s'avère donc double : d'une part, le code agricole congolais intervient au moment où la RDC est confrontée au défi de la sécurité alimentaire entendue comme « *disponibilité et accessibilité permanentes aux aliments* » pour sa population<sup>358</sup> et que ses dirigeants doivent utiliser tous les moyens pour exploiter les potentialités du pays et relever ce défi.

D'autre part, le législateur congolais entend attirer les investisseurs étrangers et plus particulièrement des sociétés multinationales qui sont d'ailleurs à la recherche des vastes espaces arables dans les pays en développement depuis la crise alimentaire mondiale de 2008 qui a donné lieu à l'augmentation sensible des prix des produits alimentaires<sup>359</sup>.

Ainsi, l'étude tournera autour des préoccupations ci-après :

- Les garanties juridiques offertes aux investisseurs en RDC (I) ;
- L'accès au sol à des fins agricoles dans le régime foncier congolais (II) ;
- L'accès au sol à des fins agricoles sous le code agricole de 2011 (III)

## **I. Les garanties juridiques offertes aux investisseurs en RDC**

Le climat d'insécurité juridique engendré par les mesures de zaïrianisation et de radicalisation sus-évoquées ainsi que d'autres mesures discriminatoires dans le secteur des affaires<sup>360</sup>, auxquels s'est ajouté la corruption dans le système judiciaire congolais, sont à la base de la fuite des investisseurs et de leur capitaux ; ce qui a entraîné le marasme économique et social du fait de l'exploitation insuffisante du potentiel des affaires que représente le pays dans tous les secteurs, et partant, la paupérisation de plus en plus croissante de la population<sup>361</sup>.

D'où l'importance du recours au secteur privé, porteur des capitaux susceptibles de contribuer au financement du développement et de combler le déficit des ressources nationale. Mais, très souvent, les détenteurs des capitaux préfèrent placer leurs argents dans les pays qui leur offrent les garanties de sécurité<sup>362</sup> et de rentabilité tant il vrai qu'ils courent toujours le risque de perdre leurs mises. Nous essaierons de voir dans les lignes qui suivent les garanties de sécurité juridique et judiciaire offertes aux investisseurs tant nationaux qu'étrangers en général en RDC et dont pourront bénéficier aussi ceux qui s'intéressent au secteur agricole.<sup>363</sup>

<sup>358</sup> Article 3 du Code agricole, point 23.

<sup>359</sup> Voir le rapport du rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, 28 décembre 2009, A/HRC/13/33/Add.2 p.4

<sup>360</sup> Pour les amples détails, lire LUKOMBE NGHENDA, *Droit congolais des sociétés*, Tome 1, 1999, p.220 et suiv.

<sup>361</sup> Voir dans ce BALINGENE KAHOMBO, « L'adhésion de la RDC à l'Ohada : vers la prospérité nationale par l'unification du Droit ? », *Librairie africaine d'études juridiques*, Vol. 11, Publications de Konrad Adenauer, Berlin/Nairobi, juillet 2012, p. 106.

<sup>362</sup> Physique, juridique et judiciaire.

<sup>363</sup> Pour les détails, voir KUMBU KI NGIMBI, *Protection légale des investissements privés en RDC et coopération eurafricaine*, thèse de doctorat, Hambourg, 1998.

### I.1. Les garanties contenues dans la Constitution

De prime à bord, il sied de relever que la Constitution du 18 février 2006 en vigueur fut élaborée et adoptée dans un contexte politique particulier : le pays venait d'une guerre qui a failli l'éclater en morceau et était placé sous "tutelle" de la Communauté internationale à travers l'omniprésente Mission d'observation des Nations Unies (Monuc), voulue par l'Accord de paix de Lusaka<sup>364</sup>; c'est qui explique en partie le foisonnement dans cet Acte fondateur de la Troisième République des idées plus libérales tendant à fragiliser l'Etat au profit du secteur privé<sup>365</sup>.

C'est ainsi que le constituant congolais consacre naturellement le droit de propriété privée aussi bien en faveur des congolais que des étrangers qui se trouvent légalement sur le territoire national lorsqu'il considère : « *la propriété privée est sacrée* »<sup>366</sup>. En plus, il impose à l'Etat congolais, non seulement le devoir de garantir le droit à la propriété individuelle ou collective acquis conformément à la loi ou à la coutume<sup>367</sup>, mais aussi d'encourager et de veiller à la sécurité des investissements privés nationaux comme étrangers<sup>368</sup>.

Dans cette perspective, le constituant congolais conditionne toute mesure d'expropriation pour cause d'utilité publique à une juste et préalable indemnité octroyée dans les conditions fixées par la loi<sup>369</sup>. De même, il interdit toute saisie des biens d'autrui opérées sans décision prise par une autorité judiciaire compétente<sup>370</sup>.

Par ailleurs, et pour plus d'assurance aux investisseurs non congolais, le constituant considère que tout étranger qui se trouve légalement sur le territoire national bénéficie des mêmes droits et libertés que les Congolais, excepté les droits politiques. Il bénéficie aussi de la protection accordée aux personnes et à leurs biens dans les conditions déterminées par les traités et les lois. En contrepartie, il est tenu de se conformer aux lois et règlements de la République, ce qui est tout à fait normal.<sup>371</sup>

<sup>364</sup> Lire à ce NGUY T., *L'accord de Lusaka et la paix en RDC : une autre lecture*, Kinshasa, Cerbipad, 2<sup>ème</sup> édition, 2002 ; KABUNGULU-NGUY, H. «Le mandat de la MONUC et l'application de l'Accord de Lusaka », *Congo-Afrique*, n°349, novembre 2000, p. 529 et s.

<sup>365</sup> Pour les détails sur l'influence de la Communauté internationale dans le processus d'élaboration de la Constitution du 18 février 2006, voir utilement : ESSAMBO KANGASHE J.L.,

« La Constitution de la République Démocratique du Congo : sources et écritures, in BAKANDEJA WA MPUNGU G., MBATA BETU KUMESU MANGU A. et KIENGE –KIENGE INTUDI R., (dir), *Participation et responsabilité des acteurs dans le contexte d'émergence démocratique en République Démocratique*, Actes des journées scientifiques de la faculté de Droit de l'Université de Kinshasa ; 18-19 juin 2007, PUK, 2007, p.109 ; voir aussi NGOMA-BINDA (dir), *République Démocratique du Congo, démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République*, AfriMAP, Johannesburg, 2010, pp.2 et suiv.

<sup>366</sup> Article 34, alinéa 1 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>367</sup> Article 34, alinéa 2 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>368</sup> Article 34, alinéa 3 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>369</sup> Article 34, alinéa 2 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>370</sup> Article 34, alinéa 3 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>371</sup> Article 50 alinéa 3 de la Constitution du 18 février 2006.

## **I.2. Les garanties issues du code des investissements<sup>372</sup> et d'autres textes juridiques**

Instrument majeur de la politique de promotion des investissements en RDC, le code des investissements est un ensemble des mesures incitatives mises en place pour conférer aux entreprises bénéficiaires un certain nombre d'avantages fiscaux et douaniers.

La loi portant code congolais des investissements actuellement en vigueur remonte à février 2002<sup>373</sup>. Le législateur congolais y fixe les conditions, les avantages ainsi que les règles générales applicables aux investissements directs, nationaux ou étrangers réalisés en RDC dans les secteurs qui ne sont expressément réservés à l'Etat.

Par ce code des investissements, le législateur congolais offre ainsi les garanties et la sécurité nécessaires aux investisseurs et à leurs investissements. En effet, il garantit par exemple aux étrangers, personnes physiques ou morales, le même traitement réservé aux congolais sous réserve de la réciprocité<sup>374</sup> et des accords conclus par la RDC et d'autres Etats ou en raison de sa participation à une zone d'intégration économique<sup>375</sup>.

Le législateur congolais assure aussi aux investisseurs et aux investissements réalisés sur le territoire le droit à un traitement juste et équitable conformément aux principes du droit international sans aucune entrave ni en fait ni en droit<sup>376</sup>. Il réaffirme aussi le droit à la propriété individuelle ou collective sur les biens acquis par les investisseurs<sup>377</sup>.

Par conséquent, un investissement ne peut être directement ou indirectement, dans sa totalité ou en partie, nationalisé ou exproprié que par une nouvelle loi, sauf pour des motifs d'utilité publique et ce, moyennant le paiement d'une juste et équitable compensation c'est-à-dire basée sur la valeur du marché de l'actif nationalisé ou exproprié, valeur qui doit être déterminée avant l'expropriation ou la nationalisation. Enfin, le législateur congolais reconnaît la liberté des transferts à l'étranger des fonds liés aux opérations des investissements<sup>378</sup>.

Au-delà de ce code des investissements, la RDC dispose d'une législation réformée, moderne et attractive dans le domaine des affaires adoptée dans le cadre de ce que l'on qualifie "amélioration du climat des affaires". On peut citer entre autres : la loi portant

<sup>372</sup> Lire pour les détails, KUMBU KI NGIMBI « Cadres juridique et macro-économique appropriés pour une politique incitative des investissements en RDC », *Annales de la Faculté de Droit*, vol.XI-XXVII, Presses de l'Université de Kinshasa, 2004, pp.77-78

<sup>373</sup> La loi n°004-2002 du 21 février 2002 disponible dans Les codes Laricier, RDC, Tome III, Droit commercial et économique, Vol. 2 – Droit économique, p.564 et suiv., disponible aussi le site : [www.laganet](http://www.laganet)

<sup>374</sup> Article 23 du code des investissements.

<sup>375</sup> A l'exception des questions fiscales (Article 24 du code des investissements).

<sup>376</sup> Article 25 du code des investissements

<sup>377</sup> Article 26 du code des investissements.

<sup>378</sup> Articles 27 à 30 du code des investissements.

création des Tribunaux de commerce<sup>379</sup>, code minier<sup>380</sup>, code forestier<sup>381</sup>, code du Travail<sup>382</sup>, et très récemment le code agricole<sup>383</sup>.

Tout cet arsenal juridique vise essentiellement à attirer les investisseurs étrangers vers le pays et à les pousser à placer leurs capitaux dans différents de la vie économique de la RDC bien qu'en pratique le seul secteur le plus fréquenté jusque-là soit celui des mines.

### I.3. Les garanties offertes aux investisseurs par le droit OHADA

Comme si cette panoplie des textes juridiques attractifs ne suffisait pas, la République Démocratique du Congo vient d'adhérer au traité de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)<sup>384</sup>. Notons tout de même que la procédure suivie pour ratifier ce traité n'est pas exempte des critiques : on évoque en autres l'adoption en mode d'urgence de la loi n°10/002 du 11 février 2010 autorisant la ratification du traité de l'OHADA, après son rejet par le Sénat et l'incompatibilité des certaines dispositions du traité avec la constitution.<sup>385</sup>

Quoi qu'il en soit, la ratification d'un traité par un Etat, même si elle serait imparfaite<sup>386</sup>, engage néanmoins ce dernier sur le plan international<sup>387</sup>. Ainsi, en ratifiant ce traité, l'objectif affiché officiellement par les dirigeants de la R.D.C. demeure le même, à savoir : améliorer le climat des affaires par une sécurité juridique et judiciaire garantie afin d'attirer le secteur privé appelé à « *jouer un rôle moteur dans la création des richesses et des emplois* »<sup>388</sup>.

A la suite de cette adhésion de la RDC à l'OHADA, le système juridique congolais voit atterrir en son sein, une panoplie des nouvelles règles communes présentées comme simples, modernes et appelées à remplacer son arsenal juridique existant dans les domaines qui sont désormais régis par les actes uniformes, à savoir: droit commercial général, droit des sociétés, droit des suretés, le droit comptable, les voies d'exécutions, et les contrats de transports par route<sup>389</sup>.

<sup>379</sup> Loi n°002/2001 du 3 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des Tribunaux de commerce. Voir à ce sujet, TAZOKI MANZELE, J.M. et LUABA NKUNA, D., « L'institution du Tribunal de commerce dans le système judiciaire congolais : nature juridique, organisation, compétence et procédure », *Annales de la Faculté de Droit*, Presses de l'Université de Kinshasa, 1999, p.221.

<sup>380</sup> Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

<sup>381</sup> Loi n°011/2002 du 29 août 2002, portant code forestier.

<sup>382</sup> Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant code du travail.

<sup>383</sup> LOI N° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.

<sup>384</sup> Le gouvernement congolais vient d'annoncer, publiquement au mois de juillet courant, le dépôt de l'instrument de ratification au siège de l'Organisation sans aucune précision sur la nature de cet acte si important quand on sait qu'en plus de loi autorisation la ratification, il faudrait que le Président de la République prenne une ordonnance de ratification du traité conformément à l'article 213 de la Constitution. Voir les détails sur le site [www.radiokapi.net](http://www.radiokapi.net).

<sup>385</sup> Lire à ce sujet, BALINGENE KAHOMBO, *op.cit.*, p.107 et suiv.

<sup>386</sup> C'est-à-dire réalisée en violation des dispositions du droit interne de l'Etat, et plus particulièrement de sa Constitution. .

<sup>387</sup> Lire à ce sujet MARTIN, P.M., *Droit international public*, Ed. Masson, Paris, 1995, pp.132-133 ; RUZIE, D., *Droit international public*, 14ème édition, Paris, Dalloz, 1999, p. 24 et suiv.

<sup>388</sup> KABILA KABANGE, J., *Discours sur l'Etat de la Nation*, Kinshasa, 7 décembre 2010.

<sup>389</sup> Pour les détails sur les actes uniformes déjà adoptés, Voir MOULOUL, A., *Comprendre l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires*, 2<sup>ème</sup> édition, décembre 2008, Brochure, p.4 et suiv.

D'autres actes uniformes sont en chantier au sein de l'Organisation; ils concernent le droit du travail, le droit de concurrence, le droit bancaire, le droit de propriété intellectuelle, le droit des sociétés civiles, le droit des sociétés coopératives et mutualistes, ainsi que le droit des contrats et le droit des preuves.

En plus de ce bloc normatif de l'OHADA qui fait désormais partie intégrante du droit congolais des affaires appelé à assurer la sécurité juridique des investisseurs, l'adhésion par la RDC à cette organisation implique aussi le transfert de la compétence de cassation de la Cour Suprême de justice dans ces matières à la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage ; ce qui rassure d'avantage les investisseurs contre les abus des juges nationaux.

Il sied de noter que le secteur agricole n'étant pas jusque-là règlementé par l'OHADA, il relève encore du droit interne des Etats. Qu'en est-il de l'accès au sol à des fins agricoles en droit congolais ?

## **II. L'accès au sol à des fins agricoles en droit foncier congolais**

L'une des craintes présentées par les investisseurs surtout du secteur agricole est la prétendue complexité du régime foncier congolais qui semble-t-il ne leur garantit pas la propriété sur le sol et par conséquent, ne sécurise pas les exploitants agricoles ; qui ont certainement encore à l'esprit les "célèbres" mesures de "zaïrianisation" et de "radicalisation" intervenues en 1974<sup>390</sup>.

Le secteur agricole relevait jusqu'à l'entrée en vigueur du code agricole au mois de juin 2012, de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de suretés<sup>391</sup> qui contenait par ci par là quelques dispositions relatives au secteur agricole.

Il sied de souligner que ce régime foncier et immobilier demeure le droit commun en ce qui concerne la gestion du sol congolais, et par conséquent applicable même au secteur agricole, sauf dérogations expresses contenues le code agricole, en application du principe général de droit d'après lequel "la loi spéciale déroge à la loi générale".

Appelée aussi loi foncière ou code foncier, la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 sus-évoquée fut adoptée dans un contexte politique et économique marqué par la volonté de rompre avec le régime foncier colonial et de permettre à la jeune République d'avoir les mains libres dans sa politique économique<sup>392</sup> en vue du renforcement de son indépendance économique.

<sup>390</sup> Sur les autres craintes exprimées par les investisseurs sur la R.D.C., voir KUMBU KI NGIMBI, « Cadres juridique et macro-économique appropriés pour une politique incitative des investissements en RDC », *op.cit.* pp.71-72

<sup>391</sup> Cette loi fut publiée au Journal officiel de la République du Zaïre (J.O.Z.). Elle n'a subie jusque-là qu'une seule modification à travers la Loi n°80-008 du 18 juillet 1980. Voir KALONGO MBIKAYI, *Code civil et commercial congolais*, Kinshasa, Centre des recherches et de diffusions juridiques (C.R.D.J.), p.166 et suiv.

<sup>392</sup> Voir l'exposé des motifs de la loi foncière.

C'est ainsi qu'on y trouve proclamé le principe selon lequel le sol est une propriété exclusive et inaliénable de l'Etat et que les particuliers, personnes physiques ou morales, de nationalité congolaise ou étrangère, ne peuvent y accéder notamment à des fins agricoles que par le contrat de concession.

## 2.1. Le sol, propriété exclusive de l'Etat

Il sied de rappeler que dans le régime foncier congolais, le législateur a attribué à l'Etat le sol comme sa propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible, abolissant ainsi du coup toute appropriation privative du sol<sup>393</sup> en ces termes : « *le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat* »<sup>394</sup>.

Cette disposition est en réalité la reproduction des principes constitutionnels de l'époque accordant à l'Etat le sol et le sous-sol ainsi que les produits naturels<sup>395</sup>. L'on pouvait retrouver ce principe notamment à l'article 14 bis de la Constitution de 1967 libellé comme suit : « *Le sol et le sous-sol zairois ainsi que les produits naturels appartiennent à l'Etat. La loi fixe les conditions de leurs cessions et concessions. Toutefois, la reprise et la rétrocession en cas de non mise en valeur ne donne lieu à aucune indemnité* »<sup>396</sup>.

Comme on peut s'en rendre compte, la propriété du sol qui est reconnue exclusivement à l'Etat. Il s'agit là de la propriété foncière qu'il faudra désormais distinguer de la propriété immobilière reconnue aussi aux particuliers, mais qui ne peut porter que sur les immeubles par incorporation et par destination<sup>397</sup>, attachés au sol, propriété exclusive de l'Etat.

Il ressort de l'étude des travaux préparatoires de cette loi foncière que « *le droit de propriété foncière reconnu à l'Etat est un droit universel*,<sup>398</sup> *absolu*<sup>399</sup>, *perpétuel*<sup>400</sup>, *et exclusif*<sup>401</sup> *portant sur le sol qui est inaliénable*<sup>402</sup> *et imprescriptible* ». <sup>403</sup>

Le sol est donc un bien de l'Etat, et par conséquent, il fait partie de son patrimoine ; et ce patrimoine comprend un domaine public et un domaine privé<sup>404</sup> d'après le critère d'affection ou non à un usage ou à un service public.

<sup>393</sup> Lire à propos des caractères dont est revêtue la propriété foncière de l'Etat, KALAMBAY LUPUNGU, G., *Droit civil : régime foncier et immobilier*, volume II, 2<sup>ème</sup> édition augmentée, Kinshasa, Presses universitaires du Congo, 1999, p.52 et suiv.

<sup>394</sup> Article 53 de la Loi foncière.

<sup>395</sup> KALAMBAY LUPUNGU, G., *op.cit.*,

<sup>396</sup> Cet article 14 bis fut inséré par l'article 1 de la Loi n°71 /008 du 31 décembre 1971 portant révision de la constitution. Cette loi est aussi appelée "Loi Bakajika" du nom semble-t-il du parlementaire qui en fit la proposition.

<sup>397</sup> Pour les détails, voir KALAMBAY LUPUNGU, G., *Droit Civil, Régime général des biens*, Volume I, 2ème édition augmentée, PUC, Kinshasa, 1984, pp.29 et suiv.

<sup>398</sup> Ce droit est universel dans la mesure où il s'étend à toutes les terres comprises dans les limites des frontières nationales de sorte que toutes les terres sans exception sont désormais soumises à l'Etat à titre de propriété foncière avec cette conséquence que la notion de terres vacantes ou sans maître devient sans aucun objet.

<sup>399</sup> En tant que propriétaire foncier dont le droit est opposable à tous, l'Etat détermine la destination des concessions en faveur des particuliers sur le sol, les droits de jouissance des particuliers, et leur durée.

<sup>400</sup> Parce qu'il s'identifie avec l'objet qui est le sol.

<sup>401</sup> On peut lire ceci dans le rapport du 20 mai 1973 : « le sol et le sous-sol et leurs ressources naturelles appartiennent à l'Etat ; il n'existera donc plus de catégorie "des terre domaniales" opposée à celle "des terres coutumières", car toute terre vacante est désormais domaniale ». Doc.n°33/H.p.3.

<sup>402</sup> Article 53 de la loi foncière.

<sup>403</sup> Pour plus des détails KALAMBAY LUPUNGU, G., *Droit civil : régime foncier et immobilier, op.cit.*, p.58.



Si les terres du domaine public de l'Etat demeurent hors commerce<sup>405</sup>, celles de son domaine privé ne peuvent faire l'objet que des droits de jouissance ou d'une servitude foncière<sup>406</sup> sous forme des concessions perpétuelles ou ordinaires.

Dans tous les cas, l'Etat demeure le propriétaire du sol et du sous-sol : à ce titre, il peut reprendre ou exproprier les concessions faites aux particuliers, personnes physiques ou morales lorsque l'intérêt national le commande, moyennant bien entendu une juste et préalable indemnisation juste<sup>407</sup>.

## **2.2. Les concessions en faveur des personnes privées**

L'inaliénabilité du sol et le fait d'accepter que les particuliers dont les exploitants agricoles peuvent obtenir les droits de jouissance sur les terres du domaine privé ont posé des nombreux problèmes quant à la nature, le régime et le nom que du droit que ces particuliers pouvaient acquérir sur le sol.

C'est ainsi que le législateur congolais a opté pour le terme "concession" pour couvrir deux concepts différents, en l'occurrence l'acte par lequel l'Etat concède le droit (concession-contrat) et le droit lui-même (concession –droit).<sup>408</sup>

### **2.2.1. Concession-contrat**

Pris dans le premier sens, « ... *la concession est le contrat par lequel l'Etat reconnaît à une collectivité, à une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou public, un droit de jouissance sur un fonds aux conditions et modalités prévues par la présente loi et ses modalités d'application* »<sup>409</sup>.

En tant que telle, la concession peut être conclue soit à titre onéreux soit à titre gratuit<sup>410</sup> mais le principe est toutes les concessions sont consenties à titre onéreux. Elle peut porter sur les terres urbaines ou rurales. Dans tous les cas, lorsque le terrain est inculte, le futur concessionnaire est préalablement tenu entre autres<sup>411</sup> d'occuper de manière définitive le terrain et de l'exploiter.

<sup>404</sup> Article 54 de la loi foncière.

<sup>405</sup> D'après la loi foncière, le domaine public foncier de l'Etat (les routes, les ports, les chemins de fers...) ne pouvait être ni vendu ni loué mais il n'était susceptible que de concessions administratives. La gestion du domaine foncier public de l'Etat relève du Droit administratif. Voir à ce propos, VUNDUAWA-TE-PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Ed. Larcier, 2007, p.210 et suiv.

<sup>406</sup> Article 57 de la loi foncière

<sup>407</sup> Article 146 de la loi foncière

<sup>408</sup> Lire à ce sujet, KALAMBAY LUPUNGA, G., *Droit civil : régime foncier et immobilier*, op.cit., p.76

<sup>409</sup> Article 61 de la loi foncière.

<sup>410</sup> Articles 61 alinéa 2, 81, 131 alinéa 1 ; articles 154, 163 et suiv. de la Loi foncière.

<sup>411</sup> Il doit aussi payer à l'Etat une redevance annuelle ou le loyer qui peut consister soit en une somme d'argent forfaitaire, soit en une remise des titres de participation dans une société ou d'autres valeurs immobilières, soit en une participation aux bénéfices du concessionnaire soit encore dans l'exécution d'un travail déterminé. Cfr. Article 148 de la loi foncière.

Le législateur a fixé une durée pour la mise en valeur : elle est de trois ans lorsqu'il s'agit des terrains urbains<sup>412</sup> et de cinq ans lorsqu'il s'agit des terres rurales.<sup>413</sup> La notion de mise en valeur est très importante en droit foncier et elle doit être constatée par l'administration soit d'office ou soit à la requête du candidat à la concession. Les conditions de mise valeur sont déterminées selon la nature et la vocation des fonds concédés, les plans de développement économique ainsi que les normes d'urbanisme et d'hygiène<sup>414</sup>.

Ainsi, les conditions de mise en valeur sont fixées par les articles 4 et 5 du règlement annexé à l'ordonnance n°74 -148 du 2 juillet 1974 pour des terrains urbains. Tandis que pour les terres rurales qui intéressent les exploitants agricoles, le législateur considère que les conditions de mise en valeur peuvent être fixées par le contrat de concession, mais en donne les minima aux articles 157 et 158 de la loi foncière, pour des terres rurales de plus de dix hectares destinées à l'usage agricole ou à l'élevage.

S'il veut garder son droit, le concessionnaire est tenu aussi de maintenir la mise en valeur et par conséquent de respecter la destination du terrain puis qu'en droit foncier congolais, toute terre doit avoir une destination : résidentiel, commerciale, industrielle, agricole ou d'élevage.<sup>415</sup>

Les procédures de gestion des terres du domaine privé de l'Etat diffèrent aussi selon qu'elles sont situées dans les circonscriptions urbaines ou rurales. En ce qui concerne les terres rurales qui intéressent les exploitants agricoles<sup>416</sup>, et pour sauvegarder les droits immobiliers des populations locales, le législateur avait soumis toute transaction sur ces terres à la procédure d'enquête préalable<sup>417</sup>.

Cette enquête qui ne devait s'ouvrir qu'à la suite d'un avis favorable du Commissaire de district territorialement compétent, a pour but de constater la nature et l'étendue des droits que les tiers, particulièrement les populations locales, pourraient avoir sur les terres demandées en concessions<sup>418</sup>. Elle devait être menée sous le contrôle du Commissaire de district qui, après avoir reçu le rapport de l'enquêteur, le transmet au Gouverneur de province avec ses avis et recommandations. Celui-ci, avant de se prononcer sur le rapport, le soumet au Procureur de la République près le Tribunal de grande instance pour ses avis<sup>419</sup>.

Ce n'est qu'à l'issue de cette longue procédure d'enquête que le requérant, personne physique ou morale, de nationalité congolaise ou non pouvait déposer sa demande de

<sup>412</sup> Aux termes de l'article 60 de la Loi foncière : « Les terres qui font partie du domaine privé de l'Etat sont urbaines ou rurales. Les terres urbaines sont celles comprises dans les limites des circonscriptions administratives déclarées urbaines par les lois et les règlements en vigueur. Toutes les autres terres sont rurales ». Voir aussi l'article 2 de l'Ord.n°02 juillet 1974.

<sup>413</sup> Articles 82 alinéa 1<sup>er</sup> et 144 alinéas 2 et 3 de la loi foncière.

<sup>414</sup> Article 58 de la loi foncière.

<sup>415</sup> Articles 60 et 72 alinéa 1 de la loi foncière.

<sup>416</sup> La procédure de la gestion des terres urbaines est prévue aux articles 63 et 64 de la loi foncière. Lire KALAMBAY LUPUNGA, G., *Droit civil : régime foncier et immobilier*, op.cit., pp.146-147.

<sup>417</sup> Articles 166 et 193 de la loi foncière. Cette procédure est régie par les articles 193 à 203 de la loi foncière.

<sup>418</sup> Article 193 alinéas 2 et 3 de la loi foncière.

<sup>419</sup> Article 199 de la loi foncière.

concession de terre à l'autorité compétente ayant qualité pour signer le contrat de concession<sup>420</sup>.

Celui-ci pouvait être signé, selon la superficie de la terre sollicitée, soit par le Ministre des affaires foncières et approuvé par une loi, ou par une ordonnance du président de la République, soit par le ministre des affaires foncières sans aucune approbation, soit par le gouverneur de Province qui peut déléguer ces pouvoirs au Conservateur des titres immobiliers<sup>421</sup>.

### 2.2.2. Concession-droit

Le terme ‘concession’ accolé au qualificatif ‘perpétuel’ ou ‘ordinaire’ désigne le droit réel dont peut jouir un particulier sur le sol, propriété exclusive de l'Etat, selon qu'il est de nationalité congolaise ou non, personne physique ou morale<sup>422</sup>. Elle recouvre un ensemble des droits réels fonciers qui servent de supports d'autres droits réels portant sur les immeubles par incorporation ou par destination que l'on appelle droits réels immobiliers<sup>423</sup>.

Ainsi, les droits fonciers sont des droits réels de type nouveau parce qu'ils ne sont pas les démembrements du droit de propriété de l'Etat sur le sol qui demeure inaliénable ; c'est qui explique l'existence des règles séparées pour les droits fonciers et pour les droits immobiliers<sup>424</sup>.

Le législateur congolais distingue deux catégories génériques des droits fonciers, à : le droit à la concession perpétuelle<sup>425</sup> qui est réservée aux seules personnes physiques de nationalité congolaise et le droit à la concession ordinaire qui est reconnu à la personne physique étrangère et à toutes personnes morales quelle que soit sa nationalité.

Les deux concessions, perpétuelles ou ordinaires sont des droits de jouissance autonomes, des droits réels en raison de leur caractère patrimonial, et des droits fonciers par qu'ils portent sur le fonds qui est un immeuble par nature. C'est ainsi qu'elles doivent faire l'objet d'un certificat d'enregistrement délivré par le Conservateur des titres immobiliers.

Les concessions ordinaires retenues par le législateur et dont peuvent bénéficier les exploitants agricoles sont : l'emphytéose<sup>426</sup> qui est plus adaptée au secteur agricole, la superficie<sup>427</sup> et l'usufruit<sup>428</sup>. Chacune de ces concessions sont règlementées par le législateur qui détermine l'étendue des droits de concessionnaire, la durée de la jouissance, et ses obligations vis-à-vis de l'Etat, propriétaire du sol.

<sup>420</sup> Les articles 191 et 192 indiquent les éléments qui doivent figurer dans toute demande de terre.

<sup>421</sup> Ces règles des compétences sont détaillées dans l'ordonnance n°74-148 du 02 juillet 1974.

<sup>422</sup> Soulignons qu'une personne morale, même de nationalité congolaise ne peut jouir sur un fonds que d'une concession ordinaire, la concession perpétuelle étant réservée aux seules personnes physiques de nationalité congolaise.

<sup>423</sup> Voir l'exposé des motifs de la loi foncière.

<sup>424</sup> Lire à ce sujet, KALAMBAY LUPUNGA, G., *Droit civil : régime foncier et immobilier*, op.cit., p.88.

<sup>425</sup> Article 80 de la loi foncière

<sup>426</sup> Articles 110 et suiv. de la loi foncière.

<sup>427</sup> Article 125 et suiv. de la loi foncière

<sup>428</sup> Articles 135 et suiv. de la loi foncière

Dans tous les cas, les particuliers bénéficiaires de concessions sur le sol ont le droit jouissance du fonds et de ses produits<sup>429</sup>. Ils exercent aussi le droit de propriété sur les immeubles et plantations qui y sont incorporés dont ils peuvent disposer à leur guise. Les concessionnaires sont aussi soumis à des obligations envers l'Etat, notamment celle de payer une redevance annuelle qui peut être en nature ou par équivalent<sup>430</sup>.

Mais dans l'ensemble, les concessions ordinaires ont en commun les caractéristiques suivantes : elles sont temporaires, car conclues pour un terme maximum de 25 ans, renouvelables dans les conditions spécifiques à chaque droit<sup>431</sup> ; elles sont les seules que peuvent obtenir les personnes physiques étrangères et toutes les personnes morales quelle que soit leur nationalité.

### **III. Le code agricole congolais et l'accès au sol à des fins agricoles**

Le code agricole congolais adopté le 24 décembre 2011 intervient dans un contexte juridique politique et économique tout à fait différent de celui de la foncière qui avait entendu régler tant bien que mal le secteur agricole. Il est prévu par la Constitution du 18 février 2006<sup>432</sup>, elle-même tournée vers la politique de l'ouverture économique au secteur privé et plus particulièrement aux investisseurs étrangers.

L'un des objectifs que le législateur assigne à cette loi est la promotion et la croissance de la production agricole en vue de garantir la sécurité alimentaire et le développement du milieu rural. Notons qu'il distingue trois formes d'exploitation agricole : l'exploitation familiale, de type familial ou industriel<sup>433</sup>. Est considérée comme familiale, toute exploitation dont le personnel est constitué des membres de la famille de l'exploitant. L'exploitation de type familial est toute exploitation familiale qui recourt à une main d'œuvre contractuelle et qui constitue une unité de production d'une capacité moyenne<sup>434</sup>.

Tandis qu'est considérée comme industrielle, toute exploitation dont l'étendue, les moyens en hommes et en matériels donnent un important potentiel de production<sup>435</sup>. Il appartient au Gouverneur de Province de déterminer par arrêté la superficie maximale de la concession d'exploitation familiale ou de type familial en tenant compte des particularités de la province.<sup>436</sup>

#### **3.1. L'Etat exerce la souveraineté permanente sur sol**

Contrairement à la loi foncière qui proclamait la propriété exclusive de l'Etat sur le sol et le sous-sol (voir supra), le code agricole dispose : « *L'Etat exerce une souveraineté*

<sup>429</sup> Article 112 et 130 de la loi foncière.

<sup>430</sup> Article 110 de la loi foncière.

<sup>431</sup> Article 70 de la loi foncière.

<sup>432</sup> Article 123, point 14

<sup>433</sup> Article 14 du code agricole

<sup>434</sup> *Idem*

<sup>435</sup> *Idem*

<sup>436</sup> Article 15 du code agricole

*permanente sur les ressources naturelles et les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* »<sup>437</sup> reprenant ainsi les dispositions de l'article 9 de la Constitution<sup>438</sup>.

S'agit-il véritablement d'un changement de paradigme par rapport au régime foncier ? La question a fait débat lors du référendum constitutionnel de 2005<sup>439</sup>. Dans le cas, les principes demeurent les mêmes : l'Etat exerce la souveraineté sur les ressources naturelles au nom du peuple qui en est le véritable titulaire<sup>440</sup>. A ce titre, il peut les gérer lui-même et faire des concessions aux particuliers dans l'intérêt du peuple.

Ainsi, l'Etat, la province et l'entité territoriale décentralisée sont tenus de mettre en œuvre toute mesure destinée à garantir l'accès équitable aux terres agricoles, à la sécurisation de l'exploitation et des exploitants agricoles, à la promotion des investissements publics et privés et à la gestion durable des ressources en terres<sup>441</sup>.

Notons que les ministres ayant les affaires foncières et l'agriculture dans leurs attributions ont reçu mission de procéder, par région naturelle et par nature des cultures ou par type d'exploitation, aux études nécessaires à l'appréciation de la superficie à exploiter<sup>442</sup>. Dans chaque province, un édit détermine les terres rurales ou urbano-rurales destinées à l'usage agricole. Il définit les compétences de différents acteurs en la matière<sup>443</sup>.

Par ailleurs, le Gouverneur de province devra mettre en place, conformément aux normes nationales, un cadastre agricole ayant pour mission notamment de : proposer à l'autorité foncière compétente l'octroi de concessions d'exploitation agricole, assurer la bonne administration des terres destinées à l'exploitation agricole, constater la mise en valeur des terres agricoles et conserver les documents cartographiques en rapport avec les terres destinées à l'exploitation agricole. Il en détermine l'organisation et le fonctionnement<sup>444</sup>.

### **3.2. Concession agricole en faveur des personnes privées**

Abandonnant l'usage des concessions ordinaires comme l'emphytéose et la superficie par nature précaire du droit foncier, le législateur congolais a opté pour un nouveau type de contrat propre au secteur agricole appelé "concession agricole". Il définit celle-ci comme *« un contrat ou convention conclu entre l'Etat et un opérateur agricole, permettant à ce*

<sup>437</sup> Article 4 du code agricole

<sup>438</sup> D'après cet article « L'Etat exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental. Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'Etat visé à l'alinéa précédent sont déterminées par la loi ».

<sup>439</sup> Sur les controverses suscitées par cet article, lire avec intérêt : MUKADI BONYI, *Projet de constitution de la République Démocratique du Congo, plaidoyer pour une relecture*, C.R.D.S., Kinshasa, 2006, p.33.

<sup>440</sup> Voir à ce sujet, FISCHER, G., « La souveraineté sur les ressources naturelles », *Annuaire français de droit international*, volume 8, 1962, pp. 516-528, disponible sur [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_1962\\_num\\_8\\_1\\_985](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1962_num_8_1_985), consulté le 03 janvier 2013

<sup>441</sup> Article 10 du code agricole

<sup>442</sup> Article 11 du code agricole

<sup>443</sup> Article 12 du code agricole

<sup>444</sup> Article 13 du code agricole

*dernier d'exploiter le domaine privé de l'Etat dans les limites précises, en vue d'assurer la production agricole »<sup>445</sup>.*

### **3.2.1. Conditions d'accès à la concession agricole**

Ainsi, les terres agricoles sont concédées aux exploitants et mises en valeur dans les conditions définies par la loi<sup>446</sup>. Mais, à notre sens, l'on peut bien se demander à quelle autre loi le législateur fait-il allusion, d'autant plus qu'il ne définit pas lui-même dans le code agricole, les conditions de mise en valeur ? A défaut d'une disposition spéciale dans cette loi ou dans ses mesures d'application, nous estimons que l'on pourra valablement recourir aux conditions de mise en valeur prévues par la loi foncière qui demeure le droit commun en la matière.

Rappelons que d'après la législation foncière, les conditions de mise en valeurs des concessions portant sur des terres rurales destinées à l'usage agricole, devaient être fixées dans chaque contrat de concession selon la destination du fonds. Mais le législateur en donne les minima aux articles 157 et 158. Dans tous les cas, l'administration prendra les soins de déterminer les conditions de mise en valeur dans les contrats de concession agricole selon la nature des cultures visées et la région agricole concernée.

Toutefois, pour accéder au sol à des fins agricoles, l'exploitant agricole doit en outre remplir les conditions ci-après : être une personne physique de nationalité congolaise ou une personne morale de droit congolais dont les parts sociales ou les actions, selon le cas, sont majoritairement détenues par l'Etat congolais et/ou par les nationaux, avoir une résidence, un domicile ou un siège social connu en R.D.C., présenter la preuve de son inscription au registre de commerce, s'il s'agit d'une personne exerçant le commerce, justifier de la capacité financière susceptible de supporter la charge qu'implique la mise en valeur de la concession et produire une étude d'impact environnemental et social<sup>447</sup>.

Cet article 16 du code agricole soulève des multiples problèmes : d'une part, le législateur exclut de l'exploitation agricole tout étrangère, personne physique, ce qui à notre avis est contraire à la Constitution qui garantit le droit d'initiative privée tant aux nationaux qu'aux étrangers. D'autre part, le législateur congolais oblige les sociétés agricoles dont le capital est contrôlé par les étrangers de céder au moins 51 % de leurs parts ou actions sociales aux congolais ou à l'Etat congolais ; ce qui ne nous paraît pas du tout réalisable en pratique.

Par ailleurs, le contrat agricole doit déterminer les types de culture que le concessionnaire se propose d'exploiter. Il doit indiquer également la production minimum que l'exploitant s'engage à réaliser.

---

<sup>445</sup> Article 3, point 6 du code agricole

<sup>446</sup> Article 16 alinéa 1 du code agricole.

<sup>447</sup> Article 16 alinéa 2 du code agricole

### 3.2.2. Droits et obligations du concessionnaire agricole

Le concessionnaire a le droit d'occuper les terrains nécessaires à son activité et aux industries qui s'y rattachent, y compris la construction d'installations industrielles, d'habitations et de loisirs, et d'utiliser les ressources d'eau et de forêt produits par lui pour les besoins de l'exploitation, en se conformant aux normes définies dans l'étude d'impact environnemental et social ainsi que le programme de gestion de l'environnement du projet préalablement<sup>448</sup>.

L'exploitant agricole, bénéficiaire d'un contrat de concession-agricole a aussi le droit d'établir des moyens de communication et de transport de toute nature dans le respect de la loi et de l'ordre public et de creuser des canaux et des canalisations<sup>449</sup>.

Les concessions agricoles sont cessibles et transmissibles aux conditions prévues par la loi<sup>450</sup>.

Le concessionnaire agricole a le droit de louer sa concession à un tiers qui est tenu de respecter la destination de celle-ci. Il en avise l'administration locale ayant l'agriculture dans ses attributions.

Cependant, il reste tenu solidairement responsable avec le preneur vis-à-vis de l'Etat pour les obligations souscrites dans le contrat agricole. Dans ce cas, la concession peut faire l'objet soit de bail à ferme, soit de bail à métayage, et ce, conformément à la loi et aux règles relatives aux baux ruraux<sup>451</sup>.

Lorsque la concession à usage agricole est mise en location, le preneur bénéficie d'un droit de préemption en cas de cession à titre onéreux de celle-ci, à condition qu'il se conforme aux exigences de l'article 16 ci-dessus et qu'il ne dispose d'une concession à usage agricole non mise en valeur<sup>452</sup>.

Il sied de relever que le législateur n'a pas indiqué ni la durée de la concession agricole ni l'autorité compétente pour engager l'Etat dans ce contrat. Il n'a pas non plus prévu l'acte d'occupation provisoire des terres incultes, préparatoire à la concession agricole comme le contrat de location prévue par la loi foncière ni les conditions de mise en valeur des fonds inculte destinés à l'exploitation agricole.

A notre avis, nous estimons qu'il appartient au gouvernement de la RDC de régler rapidement tous ces détails par voie réglementaire. A défaut, ce sont les règles de droit commun prévues par la loi foncière pour les concessions ordinaires et la concession perpétuelle qui s'appliquent mutatis mutandis à la concession agricole.

---

<sup>448</sup> Article 32 du code agricole

<sup>449</sup> *Ibidem*

<sup>450</sup> Article 20 du Code agricole

<sup>451</sup> Article 24 du code agricole

<sup>452</sup> Article 25 du code agricole

Par ailleurs, le législateur a remplacé la condition de l'enquête préalable - censée protéger les droits des tiers et particulièrement des populations locales très souvent en conflits avec les exploitants- par la production *d'une étude d'impact environnemental et social* qui devra menée par le cadastre agricole qui devra tenir compte des intérêts des populations locales, souvent en conflits avec les investisseurs.

Dans tous les cas, le sol et le sous-sol demeurent la propriété de l'Etat<sup>453</sup> ; celui-ci peut reprendre les concessions lorsque l'exploitant ne respecte pas les conditions qui lui sont fixées ou exproprier pour cause d'utilité publique.

### **3.3. Les mesures incitatives en faveur des exploitants agricoles**

Pour stimuler d'avantage les exploitants agricoles, le législateur congolais a adopté diverses mesures incitatives en leur faveur. Il impose aussi à l'Etat et à la province l'obligation de prendre des mesures incitatives en vue d'améliorer et de promouvoir les filières agricoles d'exportation<sup>454</sup>.

Outre l'octroi des subventions, la province et l'entité territoriale décentralisée sont tenu de prendre, dans leurs juridictions respectives, les mesures incitatives pour la promotion des investissements publics et privés et l'octroi des crédits pour le développement de l'agriculture<sup>455</sup>.

#### **3.3.1. L'accès à l'eau et à l'électricité**

Les concessionnaires, exploitants agricoles ont le droit d'utiliser les eaux nécessaires à leurs exploitations dans les limites déterminées par la loi<sup>456</sup>. La gestion des infrastructures hydrauliques d'irrigation ou de drainage peut être assurée par les exploitants agricoles, à titre individuel ou en groupe, assistés des services techniques de l'administration ayant l'irrigation et le drainage dans ses attributions<sup>457</sup>.

Ils bénéficient aussi d'un tarif préférentiel dans la consommation d'eau, d'énergie électrique et des produits pétroliers. Un arrêté des ministres ayant les finances, l'agriculture, l'eau et l'énergie dans leurs attributions en fixent les modalités<sup>458</sup>.

En plus, l'exploitant agricole qui ne peut accéder au circuit de distribution d'eau, d'énergie électrique ou des produits pétroliers peut se doter d'une source alternative d'approvisionnement. La consommation à des fins d'exploitation agricole de l'eau et de l'énergie produites par l'exploitant lui-même est exonérée de tous droits et taxes.

---

<sup>453</sup> Article 32 du code agricole

<sup>454</sup> Article 65 du code agricole

<sup>455</sup> Article 62 du code agricole

<sup>456</sup> Article 38 du code agricole

<sup>457</sup> Article 39 du code agricole

<sup>458</sup> Article 40 du code agricole



Par ailleurs, l'exploitant agricole peut recourir à l'énergie bois et aux autres sources telles que le biocarburant, le biogaz et la biomasse, lorsque celles disponibles ne sont pas suffisantes pour les besoins des activités agricoles<sup>459</sup>.

La sécurité alimentaire et la production agricole priment sur l'exploitation des bioénergies<sup>460</sup>.

### 3.3.2. Le régime fiscal souple

Pour stimuler d'avantage les exploitants agricoles, le législateur leur impose un régime fiscal souple. C'est ainsi que les superficies bâties et non bâties affectées exclusivement à l'exploitation agricole sont exemptées de l'impôt foncier<sup>461</sup>.

En plus tout matériel roulant affecté exclusivement à l'exploitation agricole est exempté d'impôt<sup>462</sup> de la même manière que la consommation à des fins d'exploitation agricole de l'eau et de l'énergie produites par l'exploitant lui-même est exonérée de tous droits et taxes<sup>463</sup>.

Cependant, les bénéfices et profits réalisés par l'exploitant agricole industriel sont assujettis à l'impôt sur le revenu professionnel conformément à la loi. Les bénéfices et profits réalisés par l'exploitant agricole de type familial sont soumis à l'impôt sur le revenu professionnel au taux de 20%. Sans préjudice des dispositions de l'article 202, point 10, de la Constitution relatives à l'impôt personnel, l'exploitant agricole familial est exempté d'impôt sur le revenu professionnel<sup>464</sup>.

### 3.3.3. Les exonérations douanières

En plus de ce régime fiscal souple, les exploitants agricoles bénéficient d'un régime douanier très attractif. C'est ainsi qu'à l'exclusion des redevances administratives, les intrants agricoles importés destinés exclusivement aux activités agricoles sont exonérés des droits et taxes à l'importation<sup>465</sup>.

De même, les produits agricoles sont exonérés de droits et taxes à l'exportation, ce qui nous paraît excessif et même contraire à l'un des objectifs que le législateur s'est assigné en adoptant le code agricole, à savoir : « *relancer les exportations des produits agricoles afin de générer les ressources importantes pour les investissements* »<sup>466</sup>

---

<sup>459</sup> Article 41 du code agricole

<sup>460</sup> Article 42 du code agricole

<sup>461</sup> Article 74 du code agricole

<sup>462</sup> Article 75 du code agricole

<sup>463</sup> Article 72 du code agricole

<sup>464</sup> Article 76 du code agricole.

<sup>465</sup> Article 72 du code agricole

<sup>466</sup> Voir l'exposé des motifs du code agricole.

Les redevances et frais en rémunération des services rendus par les organismes publics intervenant aux postes frontaliers ne peuvent dépasser 0,25% de la valeur des produits exportés. Dans tous les cas, un arrêté du ministre ayant les finances dans ses attributions en détermine la répartition<sup>467</sup>.

## Conclusion

L'adoption par le Parlement congolais le 24 décembre 2011 de loi n° 11/022 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture que l'on peut bien qualifier de premier code agricole du pays constitue certes un pas important du moins dans la clarification des normes régissant le secteur, qui étaient confinées çà et là dans la loi foncière, elle-même difficile à manipuler en raison de sa complexité et de sa technicité.

Ce code agricole présente donc l'avantage de regrouper dans un texte unique des règles spécifiques régissant le secteur agricole, qui passe pour l'un des piliers importants de la stratégie de la réduction de la pauvreté et de développement de la RDC, étant donné les énormes potentialités agricoles que regorge ce pays.

Aussi faudrait-il que le crédit agricole soit rendu disponible et que soient adoptées les mesures d'application claires pour combler les lacunes ainsi qu'une politique agricole nationale et des programmes provinciaux avec des objectifs précis pour chaque région agricole du pays et un chronogramme d'actions à mener en vue d'assurer une meilleure production et le développement de l'agriculture.

La loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture a aussi l'avantage d'assouplir les conditions d'accès au sol à des fins agricoles pour les investisseurs intéressés par le secteur par la suppression de la longue et pénible procédure d'enquête préalable à toute concession du régime foncier bien que son article 16 alinéa 2 semble nier aux étrangers, personnes physiques ainsi qu'aux sociétés de droit congolais dont le capital social n'est pas détenu majoritairement par l'Etat congolais ou les congolais, le droit d'accéder au sol à des fins agricoles ; ce qui constitue un recul par rapport au régime foncier lui-même.

Fondamentalement, l'alinéa 2 de l'article 16 sus-mentionné soulève la question de la souveraineté permanente du peuple congolais sur les ressources naturelles dans l'ensemble et de l'équilibre à trouver entre les intérêts des investisseurs et l'intérêt national. Mais le fait que cette disposition rétroagisse même sur les situations antérieures au code agricole<sup>468</sup> ne nous paraît ni juste ni réalisable et risque de décourager le peu d'investisseurs étrangers qui sont déjà dans ce secteur.

---

<sup>467</sup> Article 73 du code agricole

<sup>468</sup> Le législateur dispose, aux termes de l'article 82 du code agricole : « Le détenteur d'une concession agricole est tenu de se conformer aux dispositions de la présente loi dans les douze mois de son entrée en vigueur.

## INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

### I. Textes juridiques

1. Loi n°71 /008 du 31 décembre 1971 portant révision de la Constitution de 1967.
2. Loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de suretés, telle que modifiée et complétée par la Loi n°80-008 du 18 juillet 1980.
3. Ordonnance-loi n°74-019 du 11 janvier 1974 portant transfert à l'Etat de la propriété de certaines entreprises publiques.
4. Ordonnance n°74-148 du 02 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la Loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de suretés.
5. Loi n°002/2001 du 3 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des Tribunaux de commerce.
6. Loi n°004-2002 du 21 février 2002 portant code des investissements.
7. Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.
8. Loi n°011/2002 du 29 août 2002, portant code forestier.
9. Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant code du travail
10. Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.
11. Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture.

### II. DOCTRINE

1. ASSANI MPOYO KALEMA F., « Réflexion sur les rapports juridiques entre le pouvoir central et les provinces dans la Constitution du 18 février 2006 en R.D.C » in *PNUD, Mandats, rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la RDC*, Kinshasa, février –juin 2007, pp.111-118.
2. BALINGENE KAHOMBO, « L'adhésion de la RDC à l'Ohada : vers la prospérité nationale par l'unification du Droit ? », *Librairie africaine d'études juridiques*, Vol. 11, Publications de Konrad Adenauer, Berlin/Nairobi, juillet 2012, pp.103-118.
3. BANZA MALEKA MOKUTA, *Les aspects juridiques dans les enjeux des crises congolaises : des origines à nos jours (1860-2006)*, Kinshasa, PUC, 2011.

4. BOB KABAMBA, « Le régionalisme congolais », in *Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA (dir), Le processus de décentralisation en République Démocratique du Congo*, publications de la fondation Konrad Adenauer, pp.85-101
5. DE FAILLY D., « L'économie de la République Démocratique du Congo en phase de post-conflit », in *Pamphile MabialaMatumba-Ngoma, ThéodorHanf et Béatrice Schlee (dir.) , La République Démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil* , publications de Konrad Adenauer , Kinshasa, 2006, pp . 137-158.
6. ESSAMBO KANGESHE J.L., La Constitution de la République démocratique du Congo, in *BAKANDEJA WA MPUNGU G., MBATA BETU KUMESU MANGU A. et KIENGE –KIENGE INTUDI R.,(dir),* ), Participation et responsabilité des acteurs dans le contexte d'émergence démocratique en République Démocratique , , Actes des journées scientifiques de la faculté de Droit de l'Université de Kinshasa ; 18-19 juin 2007, PUK, Kinshasa, 2007, pp.103-119.
7. FISCHER, G., « La souveraineté sur les ressources naturelles », *Annuaire français de droit international*, volume 8, 1962, pp. 516-528,
8. KABUNGULU-NGOY, H. «Le mandat de la MONUC et l'application de l'Accord de Lusaka », *Congo-Afrique*, n°349, novembre 2000, p. 529 et s.
9. KALAMBAY LUPUNGU G., *Droit Civil, Régime général des biens*, Volume I, 2<sup>ème</sup> édition augmentée, Kinshasa, PUC, 1984.
10. KALAMBAY LUPUNGU G., *Droit civil : régime foncier et immobilier*, volume II, 2<sup>ème</sup> édition augmentée, Kinshasa, Presses universitaires du Congo, 1999.
11. KALONGO MBIKAYI, *Code civil et commercial congolais*, C.R.D.J. Kinshasa, 1997.
12. MARTIN, P.-M. *Droit international public*, Paris, Ed. Masson, Paris, 1995.
13. MUKADI BONYI, *Projet de constitution de la République Démocratique du Congo, plaidoyer pour une relecture*, Kinshasa, C.R.D.S., 2006.
14. NGOMA-BINDA ( dir), *République Démocratique du Congo, démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la IIIème République*, AfriMAP , Johannesburg, 2010.
15. KAMUKUNYMUKINAYA. et CIHUNDA HENGELELA J. « Régionalisation, décentralisation et naissance effective des vingt-cinq nouvelles provinces en RDC : défis et perspectives de préventions des conflits » , *Congo-Afrique*, n° 434, avril 2009 , pp.295-310.

16. KASONGO NUMBI K., *Eaux et forêts de la RDC, un défi géostratégique*, Paris, L'harmattan, 2008.
17. KASONGO NUMBI K., *L'Afrique se recolonise : une relecture du demi-siècle de l'indépendance*, Paris, L'harmattan, 2008.
18. KUMBU J.M. et ALII, « La constitution de la RDC », in PNUD, *Mandats, rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la RDC*, (février –juin 2007. pp.16-30.
19. KUMBU KI NGIMBI « Cadres juridique et macro-économique appropriés pour une politique incitative des investissements en RDC », *Annales de la Faculté de Droit*, vol. XI-XXVII, Presses de l'Université de Kinshasa, 2004, pp.69-84.
20. KUMBU KI NGIMBI, *Protection légale des investissements privés en RDC et coopération eurafricaine*, thèse de doctorat, Université de Hambourg , 1998.
21. LUKOMBE NGHENDA, *Droit congolais des sociétés*, Tome 1, Kinshasa, PUC, 1999.
22. LUKOMBE NGENDA, *Droit et développement agricole. Etude de droit agricole*, Kinshasa, Publications des Facultés de droit des Universités du Congo, 2004.
23. LUKOMBE NGHENDA, *Zairianisation, radicalisation et rétrocession en République du Zaïre* , Kinshasa, Presses universitaires du Zaïre, 1980.
24. MOULOUL A., *Comprendre l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires*, 2<sup>ème</sup> édition, Brochure, Décembre 2008.
25. NDESHYO RURIHOSE O., « Le contexte historique international et l'effort d'intégration nationale au Zaïre », *Annales de la faculté de droit*, Vol.IV-VII, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 1984, pp.1-43.
26. NGOY T., *L'accord de Lusaka et la paix en RDC : une autre lecture*, Kinshasa, Cerbipad, 2<sup>ème</sup> édition, 2002.
27. NGUYEN QUOC DIHN, DAILLIER, P. et PELLET, A. *Droit international public*, LGDJ, 2002.
28. RUZIE D., *Droit international public*. 14<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1999.
29. TAZOKI MANZELE J.M. et LUABA NKUNA D., « L'institution du Tribunal de commerce dans le système judiciaire congolais : nature juridique, organisation, compétence et procédure », *Annales de la Faculté de Droit*, Presses de l'Université de Kinshasa, 1999.
30. THANDIKA MKANDAWIRE, « Préface », in *KankwendaMbaya (dir.), Le Zaïre, vers quelles destinées ?*, Codesria-Dakar, 1992, p. X).

31. VUNDUAWE –te-PEMAKO F. « Réflexion sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation territoriale dans la Constitution du 18 février 2006 : conditions du développement des bases de l'Etat », *in Droit et développement* : actes des journées scientifiques de la Faculté de Droit, du 27 et au 28 avril 2007, Editions de l'Université Protestante au Congo ;
32. VUNDUAWE-te-PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Ed. Larcier, Bruxelles, 2007.

### III. DISCOURS ET RAPPORTS

1. CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, Rapport du rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, 28 décembre 2009, A/HRC/13/33/Add.2.
2. KABILA KABANGE J., *Discours sur l'Etat de la Nation*, Kinshasa, 7 décembre 2010.

# LES NOUVEAUX MAGISTRATS EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : QUELLES GARANTIES D'INDEPENDANCE ?

*Par MUKIRAMFI SAMBA\**

## Introduction

L'analyse de l'indépendance des magistrats tient à celle de la magistrature en général, telle que proclamée par la Constitution de la République Démocratique du Congo et confirmée par le statut des magistrats qui en constitue la base légale. Elle est garantie par rapport à l'objectif d'une justice bien rendue.

L'indépendance de la justice est traditionnellement entendue comme une protection des activités juridictionnelles du pouvoir judiciaire des empiètements du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Mais elle est aussi toute obligation pour les magistrats qui doivent se mettre à l'abri de toute forme de dépendance dans l'exercice de leur activité professionnelle<sup>469</sup>. Le magistrat, quant à lui, est la personne qui, à titre professionnel, a le pouvoir de juger ou de requérir l'application de la loi<sup>470</sup>. Il est évident que cette indépendance est d'abord institutionnelle en ce qu'elle ne se conçoit que si le corps judiciaire en lui-même et l'appareil judiciaire sont indépendants. Elle est également garantie d'un point de vue individuel car elle ne saurait exister sans une stabilité de l'emploi, une gestion saine de la carrière notamment du point de vue des mutations, une logique de recrutement fondé sur des critères rigoureux, une politique de promotion basée uniquement sur le mérite et la compétence des personnes, et des rémunérations décentes intangibles<sup>471</sup>. Dans ce sens, l'on peut admettre quatre critères essentiels de l'indépendance de la magistrature, à savoir la sécurité institutionnelle, l'inamovibilité, la sécurité financière et l'immunité de poursuite.

Le recrutement de nouveaux magistrats en République Démocratique du Congo répond de l'entreprise de la réforme du système judiciaire de ce pays, exprimée par la nécessité de l'assainissement et de la modernisation du pouvoir judiciaire en vue d'accroître son indépendance et son efficacité ; l'objectif poursuivi est celui de faire de ce pouvoir un

---

\* *Diplômé d'Etudes Supérieures en Droit Public, Doctorant, Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa et Membre de l'IDGPA*

<sup>469</sup> Fatouma Diakite, « Aperçu général sur l'état de l'indépendance de magistrature en Afrique », in Union internationale des Magistrats (UIM), *L'indépendance de la magistrature*, Conférence internationale organisée du 12 au 15 novembre 2006, 2011, p. 21.

<sup>470</sup> Abdoulaye Yaya, in Union internationale des Magistrats, *idem*, p. 33.

<sup>471</sup> Bai Irène Aimée Koovi, « Les mécanismes de garantie de l'indépendance judiciaire au Bénin et les enjeux de la réforme », *Librairie africaine d'études juridiques*, Vol. 10, p. 22.

instrument irremplaçable au service de la lutte contre la corruption et au service de l'assainissement du climat des affaires<sup>472</sup>.

De nouveaux magistrats congolais ont été sélectionnés sur 1300 candidats inscrits au départ, puis réduits progressivement à 6700 admissibles au concours, à 3500 reçus au test écrit et enfin à 2000 reçus au test oral. Ils ont ensuite été scindés en deux groupes, objets de deux ordonnances d'organisation judiciaire portant nomination des magistrats civils du Ministère public : n° 10/056 du 30 juin 2010 et n° 11/051 du 20 juillet 2011<sup>473</sup>. La première a concerné 984 et la seconde 972 nouveaux magistrats. L'objectif visé à ce stade était d'arriver à un *ratio minima* de un magistrat pour 10000 habitants et pour 3000 km<sup>2</sup> à l'échéance de dix ans<sup>474</sup>.

Dans son adresse lors de la clôture de la formation du premier lot de ces nouveaux magistrats le 31 juillet 2010, le Président de la République a souligné : « Le recrutement et la formation de ces mille nouveaux magistrats sur les deux mille prévus, constitue donc une étape importante dans la réhabilitation de l'appareil judiciaire national et, par ricochet, dans la lutte contre l'impunité, dans le combat pour un Congo nouveau »<sup>475</sup>. Il poursuit, s'adressant aux nouveaux magistrats : « Pour être réellement le maillon qui manquait pour le succès de l'opération « Tolérance Zéro », vous devez être pétris d'éthique (...). L'amélioration des conditions de vie et de travail est donc pour moi une priorité »<sup>476</sup>. Au-delà des prévisions constitutionnelles, légales et réglementaires, divers autres actes et déclarations de politique de réforme du secteur de la justice réitèrent cette vision.

La présente étude consiste à dégager, nous situant dans cette philosophie du recrutement de ces nouveaux magistrats, combien les atouts mis à leur disposition peuvent-ils faire éviter les immixtions intempestives tant du pouvoir exécutif, de leur hiérarchie, des justiciables et de leur propre personne. Le corps judiciaire congolais est-il réellement indépendant en lui-même ? Les critères de leur recrutement ont-ils été rigoureux et objectifs ? Y a-t-il des garanties suffisantes d'encadrement quotidien tant que cela est assuré par d'anciens magistrats et de formation continue en l'absence de l'Ecole supérieure de la magistrature ? La seule politique de remplacement et d'assainissement suffit-elle pour des magistrats réellement indépendants ?

Cette réflexion est d'une importance particulière étant entendu qu'elle nous permettra de fustiger la distinction trop politisée entre nouveaux et anciens magistrats autour d'éventuelles garanties spécifiques aux premiers d'une part et, d'autre part, de préciser le degré d'indépendance entre les nouveaux magistrats de siège (juges) et ceux du parquet. En effet, depuis la révision constitutionnelle de janvier 2010, cette indépendance du pouvoir

<sup>472</sup> Programme d'action du Gouvernement (2012 2016), Kinshasa, Mai 2012, p. 11.

<sup>473</sup> Voir respectivement JORDC n° spécial d'août 2010 et n° spécial de juillet 2011.

<sup>474</sup> « Allocution de son excellence monsieur le ministre de la Justice et Droits humains », in *Discours prononcés à la cérémonie de clôture de la session de formation de 1000 nouveaux magistrats*, Kinshasa, Août 2010, p. 22.

<sup>475</sup> Discours, p. 29.

<sup>476</sup> *Idem*.



judiciaire s'attache à l'exercice de la fonction juridictionnelle dans la mesure où l'amendement de l'article 149 supprime le parquet de l'énumération des titulaires du pouvoir judiciaire, en vue d'harmonie avec les articles 150 et 151 de la Constitution qui proclament l'indépendance du seul magistrat du siège dans sa mission de dire le droit ainsi que son inamovibilité<sup>477</sup>. Or le magistrat est généralement entendu comme la personne qui, à titre professionnel, a le pouvoir de juger ou de requérir l'application de la loi<sup>478</sup>.

Pour répondre à ces questions, nous nous attelons à analyser d'un côté les sources des principes garantissant l'indépendance du nouveau magistrat (I) et de l'autre ces garanties à proprement parler autant en rapport avec les honneurs, la considération et les droits attachés à la qualité et au statut de magistrat, que concernant les servitudes, devoirs et responsabilités qui s'attachent comme exigences absolues<sup>479</sup>. La première catégorie constituent des garanties d'indépendance profitables au magistrat, tandis la seconde des obligations à charge du magistrat, garanties au profit des justiciables et dans l'intérêt de la société (II).

## **I. SOURCES ET PRINCIPES GARANTISSANT L'INDEPENDANCE DU NOUVEAU MAGISTRAT**

Malgré l'actualité et le contexte particulier du recrutement de nouveaux magistrats, les sources et principes garantissant leur indépendance restent les mêmes.

### **I.1. Les sources des garanties de l'indépendance du magistrat**

Il est question ici des sources formelles, de manière générale, et des sources matérielles propres au recrutement de la nouvelle génération de magistrats.

#### **I.1.1. Les sources formelles de l'indépendance du magistrat en général**

Les mécanismes qui garantissent l'indépendance du magistrat, de surcroît du nouveau magistrat, résultent de certaines dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires auxquelles il importe d'ajouter les instructions de service, les coutumes et les pratiques professionnelles non écrites à charge tant de l'Etat, de l'administration judiciaire que du magistrat lui-même.

La Constitution proclame l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire<sup>480</sup>. Elle dispose en outre que les juges ne sont soumis dans leur l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi<sup>481</sup>, que le pouvoir exécutif ne peut donner d'injonction au juge dans l'exercice de sa juridiction, ni statuer sur des différends, ni

<sup>477</sup> Exposé des motifs de la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, point 4.

<sup>478</sup> Abdoulaye Yaya, « L'indépendance de la magistrature dans les Etats africains », in Union internationale des Magistrats (UIM), *op cit*, p. 34.

<sup>479</sup> Joseph Kabila, allocution, in *Discours...*, *op cit*, p. 12.

<sup>480</sup> Article 149, 1 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011.

<sup>481</sup> Article 150, 2, *idem*.

entraver le cours de la justice, ni s'opposer à l'exécution d'une décision de justice. La même interdiction est faite au pouvoir législatif<sup>482</sup>.

Des textes internationaux ratifiés par la République Démocratique du Congo prévoient des mécanismes en vue de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoient que toute personne a droit, en pleine égalité, que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial<sup>483</sup>. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples stipule que toute personne a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale<sup>484</sup>. De même, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant oblige les Etats à veiller à ce que tout enfant accusé d'avoir enfreint la loi pénale voie son cas tranché aussi rapidement que possible par un tribunal impartial et, s'il est reconnu coupable, ait la possibilité de faire appel d'un tribunal de plus haute instance<sup>485</sup>.

L'Assemblée générale des Nations Unies a aussi édicté des principes fondamentaux par ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/16 du 13 décembre 1985 expressément repris à l'exposé des motifs de la loi organique n°06/020 du 10 octobre 2006 portant statut des magistrats en ce qui concerne la rémunération qui est censée conforter l'indépendance des magistrats.

Cette loi organique précise les conditions de la mise en œuvre de cette garantie d'une justice véritablement indépendante<sup>486</sup>. Il affirme la volonté politique du constituant de concrétiser l'indépendance du pouvoir judiciaire et les principes de séparation et d'équilibre entre les trois pouvoirs classiques de l'Etat. Il réaffirme l'inamovibilité du juge<sup>487</sup>. Quant à la discipline, elle est assurée par le Conseil supérieur de la magistrature. S'agissant de la rémunération, elle doit conforter l'indépendance des magistrats, car fixée par le Conseil supérieur de la magistrature<sup>488</sup>.

La loi organique n°08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature est une application et une garantie de cette indépendance constitutionnelle du pouvoir judiciaire tant par sa composition et ses attributions dans la gestion exclusive de ce pouvoir.

---

<sup>482</sup> Article 151, 1 et 2, *idem*.

<sup>483</sup> Article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et 14, 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966 et ratifié par la RDC le 1<sup>er</sup> novembre 1976.

<sup>484</sup> Article 7, 1 d) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en juin 1981, ratifiée par l'Ordonnance-loi n°87/027 du 20 juillet 1987.

<sup>485</sup> Article 17, 1 d) v) de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de juillet 1990, ratifiée par le Décret-loi n°007/01 du 28 mars 2001.

<sup>486</sup> L'on peut lire dans l'exposé des motifs de cette loi organique que « le statut actuel des magistrats fixé par l'Ordonnance-loi n° 88/056 du 29 septembre 1988 ne cadre plus avec l'esprit et l'ordre constitutionnels nouveaux qui proclament l'indépendance du Pouvoir judiciaire vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif. Conformément à l'article 150 de la Constitution, il s'est avéré indispensable d'élaborer un nouveau texte de loi organique aux fins de rencontrer le vœu du constituant ».

<sup>487</sup> Article 14 du Statut des magistrats.

<sup>488</sup> Exposé des motifs, *idem*.

L'ordonnance-loi n° 82/017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de Justice prévoit et organise la prise à partie des magistrats<sup>489</sup>.

Le décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat énonce en des termes généraux quelques règles que tous les agents publics sont tenus d'observer.

L'ordonnance n° 82/020 du 10 octobre 1982 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires précise les termes de la plénitude de l'action publique par le Procureur Général<sup>490</sup>, des rapports du magistrat avec sa hiérarchie et avec le Ministre de la Justice<sup>491</sup>.

Le décret du 30 janvier 1940 portant code pénal, tel que modifié et complété à ce jour, réprime sévèrement certaines infractions lorsqu'elles sont commises par les magistrats.

Le décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale, tel que modifié et complété à ce jour, assigne au magistrat des règles rigoureuses de conduite dans l'instruction de des dossiers.

L'arrêté d'organisation judiciaire n°299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours et tribunaux et des parquets explicite entre autres l'organisation des cours et tribunaux et des parquets, partant les devoirs professionnels des magistrats.

En vertu de leurs pouvoirs administratifs, les chefs de juridictions et d'offices prennent régulièrement des instructions et notes de service tendant à rappeler et à expliciter les mécanismes d'indépendance à travers les règles de travail et de conduite et certains devoirs aux magistrats sous leur direction. Aussi, certains usages et coutumes naissent-ils de la pratique professionnelle et viennent-ils renforcer l'indépendance du magistrat.

Toutes ces sources concernent tous les magistrats, du siège comme du parquet, ancien comme nouveau. Toutefois la particularité de la nouvelle génération s'inscrit plus dans des déclarations politiques récentes.

### **I.1.2. Le contexte socio-politique de l'émergence d'une nouvelle génération de magistrats**

Ce contexte constitue ce que l'on appelle sources matérielles ou facteurs du droit. Il est constitué de différents événements de nature économique, sociologique, philosophique, environnementale, etc. qui concourent à la naissance des règles de droit. En effet, sans avoir de valeur juridique, certaines déclarations des officiels congolais sur la politique gouvernementale concernant la réforme du secteur de la justice, qui évoquent des garanties

<sup>489</sup> Articles 58 à 67 de l'Ordonnance-loi n°82/017 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice.

<sup>490</sup> Article 13 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

<sup>491</sup> Article 12, *idem*.

pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, surtout dans le cadre de la « Tolérance Zéro », sont à juste titre prises comme étant le fondement philosophique du recrutement de ces nouveaux magistrats consacré par les ordonnances portant leur nomination.

La vision de la justice du Chef de l'Etat congolais est exprimée dans nombre de ses discours. Ainsi à son adresse à la nation le 30 juin 2009, il rappelait : « J'ai, dans ce sens, depuis le 06 décembre 2007, dénoncé à maintes reprises, la qualité préoccupante de la distribution de la justice dans notre pays. Perçue à juste titre par le législateur comme garante de la paix civile et facteur indispensable à la stabilité politique ainsi qu'au développement économique et social, aujourd'hui, la justice est elle-même au banc des accusés. Abusant de l'indépendance liée portant à la délicatesse et à la noblesse de sa charge, le magistrat se rend lui aussi coupable de dol, de concussion, de corruption et voire même des infractions de droit commun, avec une facilité déconcertante. Quant à moi, garant constitutionnel du bon fonctionnement des institutions, je suis déterminé à mettre fin à cet état de chose, avec le concours des instances attitrées. Dans cette perspective, j'entends tirer incessamment toutes les conséquences des conclusions des travaux de la deuxième session extraordinaire du Conseil supérieur de la magistrature tenus à Kinshasa du 11 au 23 juin courant. Il est temps que les opérateurs judiciaires choisissent leur camp ; celui de servir ou de martyriser davantage un peuple meurtri et éprouvé par plusieurs années de conflits et de violences. Je ne doute pas du reste, de tout le soutien que la population tout entière apporte à ces mesures qui, dans le plus bref délai, contribueront, à coup sûr, à garantir la justice et la sécurité judiciaire pour tous »<sup>492</sup>.

Le Président de la République avait déjà opté pour une « magistrature de rupture » : rupture avec les représentations négatives que l'on se fait de la justice et de ses acteurs ; rupture avec des pratiques judiciaires marginales, contraires aux valeurs essentielles d'équité et de justice dans un Etat de droit ; ensuite pour « une magistrature de combat » : combat contre les antivaleurs qui rongent la société ; « une magistrature éthique », consciente de la sacralité et de la noblesse de la profession ; enfin « une magistrature de protection de l'Etat de droit et d'assainissement des mœurs étatiques » agissante comme garante de la vertu des institutions, des libertés individuelles, des droits fondamentaux, de l'intégrité et de la transparence dans la gestion des finances publiques<sup>493</sup>.

Dans ce cadre, des instructions particulières avaient été données au Ministre de la Justice sur les actions concrètes de mise en œuvre de cette politique. Tel était le cas de mise à la retraite de certains magistrats qui étaient en droit d'y prétendre et de la révocation de certains autres pour indécence ou manquements graves dans l'exercice de leurs charges. C'est dans cette logique que le 15 juillet 2009, le Président de la République avait signé une série d'ordonnances dont celles n° 09/054 et 09/055, pour révoquer 96 magistrats, officiellement

<sup>492</sup> Extrait du message adressé à la Nation par le Président Joseph Kabila Kabange lors de la fête de l'indépendance de la RDC le 30 Juin 2009.

<sup>493</sup> Voir Allocution du Ministre de la Justice et Droits humains, *op cit*, p. 16. L'économie de différents discours du Chef de l'Etat concernant sa vision de la justice est reprise aux pages 17 à 20.

au nom de la lutte anticorruption. Et en sens inverse, de la nomination de nouvelles autorités judiciaires et le recrutement sur concours de 2000 nouveaux magistrats dits « magistrats de la tolérance zéro » se sont effectués.

## **I.2. Les principes garantissant l'indépendance du magistrat**

Sans citer ces principes de manière exhaustive, nous entendons les extirper de la distinction entre les deux catégories de magistrats, avant la gestion du corps par le Conseil supérieur de la magistrature.

### **I.2.1. Des principes dégagés de la distinction de degré d'indépendance entre les magistrats du siège et du parquet**

Il existe deux catégories de magistrats : d'une part les magistrats du siège qui constituent la magistrature assise et d'autre part, les magistrats du Ministère public ou du parquet qui constituent la magistrature debout. Mais, avant de préciser ce qui les distingue, il faut préciser qu'en RDC, comme dans la plupart d'autres pays, tout magistrat remplit deux missions officielles : l'une d'ordre moral, consistant à promouvoir le perfectionnement de l'éthique de la société dans son ensemble par la réalisation de la paix publique et l'autre d'ordre social se résumant dans la sauvegarde de la paix, de l'entente entre les citoyens<sup>494</sup>. A ce titre, la garantie commune est l'impartialité qui est requise à tout magistrat. Cette vertu d'impartialité correspond à une disposition psychologique globale, faite d'indépendance intellectuelle, de respect du justiciable, de probité déontologique, d'aptitude à demeurer ouvert aux considérations sérieuses aptes à faire réviser une analyse, de respect rigoureux du principe du contradictoire et des droits de la défense<sup>495</sup>. De cette impartialité découle une parfaite neutralité que traduit la demande spontanée de dispense de siéger ou d'agir en cas d'intérêt positif ou négatif direct ou non dans l'instance. Elle doit inspirer son comportement à l'audience, sa capacité d'écoute, ses réactions ou la formulation de ses questions, son aptitude à ne pas susciter chez son interlocuteur un sentiment d'inégalité<sup>496</sup>.

Toutefois, la section 3 du statut des magistrats ainsi intitulée : *De l'inamovibilité du juge et de l'indépendance du magistrat du parquet*, semble à première vue réduire l'indépendance du juge à la seule inamovibilité et la consacrer au profit du seul officier du ministère public.

Or, des principes qui démarquent les juges des officiers du Ministère public, il convient de préciser avant tout que les magistrats du siège constituent à proprement parler, la catégorie de ceux que l'on peut appeler de vrais magistrats parce que c'est eux qui ont reçu la mission constitutionnelle de dire le droit en tranchant les contestations. Ce but poursuivi par le constituant ne pouvait être atteint que si après avoir proclamé l'indépendance du pouvoir judiciaire, tracé les règles de sa compétence, la Constitution assurait l'indépendance des

<sup>494</sup> Lire KengowaDondo, *op cit*, p. 10.

<sup>495</sup> Martin Fortuné MukendjiMbandakulu, *Somme des pratiques éthiques ou déontologiques*, MEDIASPAUL, Kinshasa, 2012, p. 57.

<sup>496</sup> *Idem*.

hommes auxquels était confiée cette mission de juger. Elle interdit au pouvoir exécutif de donner injonction au juge dans l'exercice de sa juridiction, de statuer sur les différends, d'entraver le cours de la justice et de s'opposer à l'exécution d'une décision de justice<sup>497</sup>. Cette interdiction est formellement faite aussi au pouvoir législatif<sup>498</sup>.

Ainsi, pour consolider cet acquis, le juge bénéficie, outre l'inamovibilité, de l'irrévocabilité et de l'irresponsabilité.

En effet, l'inamovibilité du juge est consacrée dans tous les statuts des magistrats comme un principe fondamental pour garantir son indépendance. Le juge ne peut être déplacé que sur sa demande dûment motivée et acceptée ou suite à une promotion ou encore pour des raisons liées à ses fonctions dûment constatées par sa hiérarchie qui en saisit le Conseil supérieur de la magistrature<sup>499</sup>. C'est que le juge ne doit être susceptible de retrait de ses fonctions que dans le contexte disciplinaire<sup>500</sup>.

La responsabilité personnelle du juge ne peut être engagée que par la procédure de prise à partie.

Mais à côté de ces garanties d'indépendance du juge, la loi offre aux justiciables des garanties le magistrat du siège qui manquerait à son impartialité. Ainsi, par exemple, toute personne a droit de former un recours contre un jugement, dans les conditions fixées par la loi. C'est le double degré de juridiction assuré par l'usage des voies de recours légales que sont l'appel, l'opposition, la révision, l'annulation, la cassation et la requête civile. La personne intéressée peut recourir à la procédure de récusation, de suspicion légitime ou la procédure disciplinaire prévue par la Constitution et organisée par le statut des magistrats.

Ces principes ne sont pas les mêmes ou, du moins, n'ont pas le même entendement concernant le magistrat du parquet.

En effet, le Ministère public est un corps de fonctionnaires fortement hiérarchisés depuis le substitut du Procureur de la République jusqu'au Procureur Général de la République, placé sous l'autorité du Ministre de la Justice. Mais, il est un vrai magistrat lorsqu'il participe à la fonction juridictionnelle. Il a à ce titre un triple rôle préjuridictionnel : rechercher, constater et instruire des infractions<sup>501</sup>; juridictionnel : saisir le tribunal et requérir les peines<sup>502</sup>; et post juridictionnel : exécuter les jugements et arrêts, inspecter les prisons<sup>503</sup>, etc. Il agit en toute indépendance en vertu de la délégation du pouvoir qu'il a reçu de la Nation. Il jouit de l'indépendance nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions vis-à-vis tant des juridictions auprès desquelles il est attaché que du pouvoir exécutif et des justiciables.

<sup>497</sup> Article 151 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution de la République Démocratique du Congo, *op cit*.

<sup>498</sup> *Idem*, alinéa 2.

<sup>499</sup> Article 14 de la loi organique n°06/020 du 10 octobre 2006 portant statut des magistrats.

<sup>500</sup> Union internationale des Magistrats (UIM), *op cit*, Conclusions générales, p. 234.

<sup>501</sup> Article 7 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

<sup>502</sup> Article 53, 56 et 74 al 6 du Code de procédure pénale;

<sup>503</sup> Articles 8 al 1<sup>er</sup> du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

Mais, cette indépendance est assouplie par l'unité et l'indivisibilité du Ministère public.

L'unité consiste dans le lien hiérarchique puissant qui existe entre les membres du Ministère public et qui en fait un instrument agissant sous l'impulsion d'une seule volonté. En effet, le Procureur général détient la plénitude de l'action publique<sup>504</sup>. En conséquence, tous les magistrats du ressort du parquet général exercent l'action publique par sa délégation. D'où le principe de la subordination hiérarchique qui n'est pas toutefois absolu. C'est que par exemple, par sa parole donner une opinion contraire à celle de la hiérarchie suivant l'adage « la plume est serve, parole libre ».

L'indivisibilité du parquet voudrait que les membres d'un même office puissent se remplacer les uns les autres au cours d'un même procès.

Une autre garantie profitable au magistrat et à la magistrature est assurée par la gestion corporative de celle-ci.

### **1.2.2. De la gestion des magistrats par leurs pairs : le Conseil supérieur de la magistrature (CSM).**

Pour assurer la mise en œuvre de l'indépendance de la magistrature, différentes constitutions instituent un organe de régulation chargé de veiller à ce que ce principe soit traduit dans les faits. Cet organe est généralement dénommé Conseil supérieur de la magistrature.

Aux termes de l'article 152 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 26 février 2006, le Conseil supérieur de la magistrature est l'organe de gestion du pouvoir judiciaire. Son organisation, son fonctionnement et ses compétences sont déterminées par la loi organique n° 08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Le souci d'indépendance de la magistrature est consacré ainsi par des mécanismes constitutionnels qui servent de contrepoids à l'exercice de chaque pouvoir et sa mise en œuvre est assurée par le CSM. Celui-ci assure la gestion de la carrière des magistrats et dispose, à cet effet, des pouvoirs de proposition en matière de nomination, promotion, démission, mise à la retraite, révocation et réhabilitation des magistrats. Il exerce en outre le pouvoir disciplinaire.

Ces pouvoirs ne sont pas sans interférence de l'exécutif en pratique. Ainsi, à ce stade de l'analyse, il sied de se demander si cette gestion actuelle du CSM est susceptible d'offrir un terrain propice aux nouveaux magistrats d'agir en toute indépendance.

Pour y répondre, il conviendrait d'analyser sa composition qui affecte largement son pouvoir d'action.

---

<sup>504</sup> Article 20, *idem*.

Actuellement, la composition du CSM est homogène en ce qu'il est composé de seuls magistrats. Mais son prestige est en grande partie tributaire du mode de désignation de ses membres et de la discipline du corps. En effet, la désignation des membres de ce corps répond de trois modalités : les membres de droit ou statutaire, ceux élus par leurs pairs et d'autres désignés par la hiérarchie.

Les membres de droit sont déjà désignés par la Constitution en fonction de leur rang occupé et fonctions exercées conformément à leur statut : le Président de la Cour constitutionnelle ; le Procureur général près la Cour constitutionnelle ; le Premier Président de la Cour de cassation ; le Procureur général près la Cour de cassation ; le Premier Président du Conseil d'Etat ; le Procureur général près le Conseil d'Etat ; le Premier Président de la Haute Cour militaire ; l'Auditeur général près la Haute Cour militaire ; les Premiers Présidents des Cours d'Appel ; les Procureurs Généraux près les Cours d'Appel ; les Premiers Présidents des Cours administratives d'Appel ; les Procureurs Généraux près les Cours administratives d'Appel ; les Premiers Présidents des Cours militaires et les Auditeurs militaires supérieurs. Ce mode de désignation semble ne pas garantir totalement l'indépendance de chacun de ces membres compte tenu de leur mode d'accession à ces fonctions statutaires. En effet, outre le pouvoir exclusif du Président de la République de promouvoir le magistrat sur proposition du CSM, il détient le pouvoir de nomination des chefs d'offices, dont ceux cités ci-dessus. Cette *compétence liée* du chef de l'Etat à la proposition du CSM est en réalité transformée en une censure.

Ainsi, des membres du CSM ont été eux-mêmes surpris d'être mis à la retraite, tout comme d'autres magistrats, sans une proposition formelle du CSM. Dans leur plainte contre la République démocratique du Congo auprès de l'Union Africaine, les 96 magistrats révoqués le 15 juillet 2009 ont estimé que les décisions les concernant sont intervenues sans qu'ils soient entendus par leur juge naturel en matière disciplinaire, à savoir la Chambre disciplinaire du CSM, et sans que lesdites mesures n'aient été proposées par cet organe conformément à la Constitution, au statut des magistrats et à la loi organique portant organisation et fonctionnement du CSM<sup>505</sup>.

Bref, la promotion et la nomination par l'exécutif crée en pratique une allégeance et donc une dépendance de cette hiérarchie quant aux prises de positions importantes. C'est donc là un frein constitutionnel et légal congénital à l'indépendance de la magistrature.

La deuxième catégorie de membres du CSM est constituée de deux magistrats de siège et deux magistrats du parquet par ressort de Cour d'Appel, élus par l'ensemble des magistrats du ressort pour un mandat de trois ans. Certes, ceux-ci donnent à première vue le gage d'indépendance du fait du prestige de leur élection. Mais quoique majoritaires<sup>506</sup> face à une

<sup>505</sup> Par sa lettre ACHPR/COMM/408/11/RDC/°01/899/11, le Secrétaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a notifié officiellement à 38 des 96 magistrats congolais révoqués en 2009 que la Commission s'était saisie de l'affaire et l'avait enrôlée sous le n° 408/11.

<sup>506</sup> La RDC compte 12 Cours d'appel et autant de parquets généraux y attachés. Ce qui fait un total de 48 membres élus.



hiérarchie désignée par l'exécutif d'une part et au souci de promotion sanctionnée par le même pouvoir exécutif, doublés du principe hiérarchique caractérisant le corps d'autre part, il ya lieu d'insinuer leur dépendance. Il serait mieux de garantir en plus leur inviolabilité.

Enfin, la Constitution prévoit une dernière catégorie de membres composée d'un magistrat de siège et un autre de parquet par ressort de Cour militaire, sans préciser le mode de leur désignation. En réalité, ces magistrats militaires sont nommés membres du CSM par la hiérarchie de la magistrature militaire. Encore là une désignation, quoique indirectement ou de manière différée, par l'exécutif au travers de la haute hiérarchie militaire et sur la base de critères généralement peu objectifs. Les mêmes tares que dessus sont à craindre. C'est qu'aussitôt nommé membre du CSM, il faut penser à sa révocation en cas de mécontentement des chefs ou à une mise à la retraite surprise ou punitive<sup>507</sup>.

En ce qui concerne les attributions et le fonctionnement du CSM, celui-ci n'est pas exempt d'interférences des pouvoirs exécutif et législatif, au-delà des termes de l'article 2 de la loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature qui lui reconnaissent de gestion du pouvoir judiciaire.

Au niveau de la carrière des magistrats, un simple pouvoir de proposition dans la nomination, la promotion et la révocation des magistrats, sanctionnée par une ordonnance du Président de la République. En réalité, si le CSM est formellement compétent en cette matière, le vrai pouvoir revient au Président de la République.

Parmi les atouts de la gestion, le Conseil supérieur de la magistrature reste l'organe de gestion du pouvoir judiciaire<sup>508</sup>. Elle fait figure de clé de voûte de l'indépendance du pouvoir judiciaire. En réalité en RDC, l'exécutif ne met pas à la disposition de cet organe les moyens nécessaires à l'exécution de la politique judiciaire en ce qui concerne les magistrats. Or au point 4.15 du Programme d'action du Gouvernement (2012 2016) consacré à la réforme du système judiciaire, il a été repris entre autres mesures de *renforcer les capacités opérationnelles du Conseil supérieur de la magistrature en général et les chambres disciplinaires en particulier*<sup>509</sup>.

Il en est de même en amont, niveau du vote du budget du pouvoir judiciaire, la censure du pouvoir législatif et son adoption finale peut toujours échapper au CSM.

Au total, il faut retenir que le bon ou le mauvais fonctionnement du CSM peut avoir des effets néfastes sur la carrière des magistrats, anciens comme nouveaux, partant de l'indépendance requise. Au stade actuel, la garantie institutionnelle de l'indépendance de la magistrature, partant du nouveau magistrat, à travers le CSM, est négativement affectée par

<sup>507</sup> Mbu ne Letang, « La justice : Le maillon faible de la démocratie congolaise, ou la problématique de l'indépendance de la magistrature en pays pauvres », *Le journal LE TREFONDS*, n°15 du 13 août 2012, p.5.

<sup>508</sup> Article 152 de la Constitution de la RDC.

<sup>509</sup> Programme d'action du Gouvernement, *op cit*, p. 11.

la configuration de celui-ci. L'on est en droit d'espérer que cette fois le CSM aura suffisamment de moyens de sa gestion des magistrats, dont les nouveaux dont l'on attend les manifestations de cette indépendance qui est souvent restée théorique.

## **II. DES MANIFESTATIONS DES GARANTIES D'INDEPENDANCE DE NOUVEAUX MAGISTRATS**

Le magistrat doit éviter toute dépendance, surtout à l'égard du pouvoir exécutif. Cette exigence s'exprime aussi en termes d'obligation à charge de l'administration judiciaire.

### **II.1. Les garanties de l'indépendance à charge de l'Etat et de l'administration judiciaire**

Nous examinons ci-dessous la carrière magistrat depuis son recrutement. Il convient de signaler que la première garantie reste institutionnelle telle que ci-dessus analysée à travers le CSM, laquelle tient en haleine la carrière du magistrat.

#### **II.1.1. La carrière professionnelle du nouveau magistrat : recrutement et formation**

Il s'agit ci-dessous de savoir en quoi le processus de recrutement de ces magistrats tel que prévu et suivi d'une part, et leur formation continue exigée d'autre part, constituent des atouts majeurs et surtout ont un impact sur leur carrière professionnelle voulue indépendante.

Au sujet du recrutement, le concours apparaît comme le plus fort garant de l'égalité d'accès au corps judiciaire, son unité et son indépendance<sup>510</sup>.

L'on peut affirmer que le recrutement de nouveaux magistrats a formellement répondu aux critères objectifs basés sur la compétence et des aptitudes de magistrats, évitant ainsi la complaisance. Concernant particulièrement la compétence requise, elle est généralement liée à la qualification, au diplôme. C'est une condition sine qua non si l'on veut que le magistrat accomplisse la tâche que la société lui assigne. Ainsi, l'article 10 des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature élaborés par l'ONU en 1985 stipule que les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrats doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes. Le statut des magistrats exige un diplôme de docteur ou de licencié en droit délivré par une université nationale publique ou privée légalement agréée (...). Cette extension légale, en dépit du fait qu'elle offre des chances égales aux candidats d'origines différentes, expose tout de même à un certain scepticisme tant l'on a toujours décrié la qualité actuelle de l'enseignement due notamment à la multiplication d'institutions d'enseignement supérieur et universitaire tant publiques que privées sans prise en charge efficace ni infrastructures appropriées. Le concours organisé sous la forme de deux tests écrit et oral est apparu alors comme une simple formalité tant l'on peut imaginer le degré

---

<sup>510</sup> Fatoumata Diakite, *op cit*, p. 24.

d'influences sur les organisateurs, surtout lorsqu'on a à l'esprit son appropriation par le Ministère de la Justice. Ce souci est d'ailleurs corroboré par leur nomination par le Président de la République, après la proposition du CSM. Ce qui peut justifier une inquiétude sur le danger d'allégeance du magistrat nommé vis-à-vis de son « parapluie », fût-il de l'exécutif, du corps même des magistrats ou d'ailleurs.

Une autre inquiétude au sujet de la compétence requise aux nouveaux magistrats concerne la part belle faite aux candidats femmes dont le nombre escompté de 400 pour chaque groupe de 1000 a été déterminé avant le fameux concours au nom de la promotion de l'élite féminine<sup>511</sup>. Cette *discrimination positive* nous paraît critiquable en ce qu'elle ignore l'égalité des chances requise par tout concours et surtout la compétence, condition essentielle de l'exercice de la profession de magistrat et partant de l'expression de son indépendance.

Ce sont là quelques inquiétudes, relativement mineures, à remonter pendant la formation continue de ces magistrats.

Au sujet de la formation justement, l'indépendance de la justice exige d'abord une bonne formation qui constitue également un devoir pour chaque magistrat. Et personne ne contestera que les premières années de formation accomplies par le magistrat dépendent presque toujours l'orientation bonne ou mauvaise de sa carrière. Sa conduite générale, le perfectionnement de ses connaissances juridiques, son activité, sa conduite professionnelle seront très souvent conditionnés par la direction efficiente et habile du chef direct. Par formation (des magistrats), l'on peut entendre une « communication organisée des connaissances techniques, pratiques et déontologiques qui s'ajoutent aux connaissances données par l'exercice de sa propre profession ; cette transmission des connaissances est réalisée de façon programmée et systématique par le biais d'une structure dans laquelle l'opérateur agit »<sup>512</sup>. Mais qui assure la responsabilité de cette formation ?

En effet, dans la plupart des pays qui suivent le modèle européen du Conseil supérieur de la magistrature, comme la RDC, c'est cet organisme même qui est le responsable de cette tâche, en assurant non seulement la formation initiale mais aussi la formation continue des magistrats. Ainsi, il est prévu que les magistrats nouvellement nommés soient admis à l'Ecole supérieure de la magistrature et soumis à un stage de douze mois dont l'organisation est fixée par le CSM<sup>513</sup>. A l'absence de cette Ecole, les nouveaux magistrats ont subi une formation de trois mois pour la génération 2010 et d'un mois pour celle de 2011, avant même leurs nominations respectives. Ainsi, juste après leur mise en service, la formation doit se poursuivre au niveau des juridictions et office.

<sup>511</sup> Voir Allocution du Ministre de la Justice et Droits humains, *op cit*, p. 21.

<sup>512</sup> Définition du Conseil supérieur de la magistrature italien dans son rapport au Parlement italien sur l'état de la justice, reprise par Giacomo Oberto, « Indépendance de la magistrature, recrutement, formation et carrière des magistrats en Europe », in *Indépendance...*, *op cit*, p. 70.

<sup>513</sup> Article 4, 2 du statut des magistrats.

Une fois ces magistrats en fonction, le chef de juridiction ou d'office est le premier qualifié pour les errements de fait et de droit commis par ses subordonnés dans l'exercice de leur profession ; il a le devoir de ne pas leur ménager ses conseils, de veiller sans relâche à les guider dans les difficultés qu'ils rencontrent. Les instructions du Procureur général de la République sont claires à ce sujet concernant les magistrats du Parquet : « les jeunes magistrats doivent être de préférence soumis à un « stage » d'au moins trois mois au parquet de grande instance ou au parquet près le tribunal de paix où ils sont affectés. D'autre part, pendant les 6 premiers mois de service, ils ne peuvent se voir confier seuls l'instruction des affaires inscrites en dehors des heures de service. Les chefs des offices des parquets sont spécialement chargés de leur formation »<sup>514</sup>.

Cet aspect de la formation se traduit aussi par la surveillance de l'instruction des dossiers notamment à travers le visa des dossiers à fixer classés sans suite qui autorise le chef d'office de refuser le classement sans suite, à prescrire la proposition d'une amende forfaitaire ou la poursuite devant le tribunal compétent, la communication des dossiers qu'il estime nécessaire, le visa des dossiers à fixer devant la juridiction<sup>515</sup>.

Pour cela, le Procureur général sera informé des interventions, directions, conseils et appréciations que les procureurs de la République adresseront aux magistrats sous leurs ordres : il lui sera ainsi aisé d'apprécier en connaissance de cause si les chefs des parquets de grande instance ou des parquets près les tribunaux de paix ont tout mis en œuvre pour obtenir de leurs subordonnés le rendement que le service judiciaire est en droit d'attendre d'eux.

Mais, au-delà de cela, compte tenu de la philosophie de rupture qui a présidé à leur recrutement, doit-on laisser ces nouveaux magistrats être formés par les anciens magistrats généralement accusés de corruption sans craindre leur contamination par ce virus ? En effet, les nouveaux magistrats sont des néophytes et découvrent les premiers méandres de leur profession grâce à l'encadrement des anciens qu'ils appellent affectueusement « chefs ». L'inquiétude paraît fondée quant on sait qu'en ce qui concerne particulièrement les magistrats du parquet, le système de visas émis par les encadreurs peut entraîner, non seulement le conditionnement du nouveau magistrat, mais aussi une frustration devant un ordre peu recommandable. Il y a donc lieu de craindre que, sans une personnalité affirmée de nouveaux magistrats, la plupart d'entre eux soient infectés par de mauvaises pratiques décriées qu'ils sont censés combattre dans cette logique de rupture à travers la Tolérance zéro. Il faut donc, à défaut, recommander une forte personnalité dans le chef de ces nouveaux magistrats.

Quant à la formation continue à charge du CSM, le constat général est qu'elle n'est pas assurée. Les raisons financières ont été très souvent avancées pour justifier cette situation.

<sup>514</sup> *Circulaires et instructions générales*, Parquet général de la République, Kinshasa, 2011, p. 41.

<sup>515</sup> *Idem*, p. 42.

Pour pallier aux insuffisances éventuelles de nouveaux magistrats, il convient d'appeler de tous les vœux à la mise sur pied de l'Ecole supérieure de la magistrature en vue de leur formation continue. En outre, le CSM ferait mieux de nouer ou de multiplier des contacts avec d'autres institutions tant publiques que privées qui participent généralement à cette formation continue.

L'environnement dans lequel travaille le magistrat congolais ne facilite nullement son indépendance.

### **II.1.2. La sécurité financière et socioprofessionnelle du nouveau magistrat**

Les magistrats, aux termes de la loi, bénéficient d'une rémunération suffisante afin de conforter leur indépendance. Des avantages sociaux leur sont accordés : les allocations familiales pour le conjoint et les enfants en charge, les soins de santé pour lui-même, son conjoint et ses enfants à charge, l'indemnité de logement, à défaut d'être logé par l'Etat, les allocations d'invalidité, les frais funéraires pour lui-même, son conjoint et ses enfants à charge, les frais de transport, à défaut d'un moyen de transport de l'Etat, les frais de rapatriement et le pécule des vacances, etc.<sup>516</sup>. Dans la pratique, le traitement global du nouveau magistrat en République démocratique du Congo ne dépasse pas les 700 dollars américains. D'ailleurs, la grande partie de ce montant s'exprime en termes de prime. Ce montant ne peut en aucun cas permettre au magistrat d'être à l'abri de sollicitations et donc l'expose à la corruption.

Les différents reproches faits aux magistrats anciens affecteront les nouveaux et resteront d'actualité tant que la magistrature sera entre les mains des citoyens qui survivent de leur maigre émolument et, bien plus, n'auront pas été formés à la rigueur morale qui amènerait les politiciens et les magistrats à, trouver la solution au fonctionnement idéal d'une justice au service de la nation et du peuple.

Il en est de même des conditions de travail qui restent précaires, malgré les efforts fournis. La promiscuité occasionnée par le nombre relativement élevé de nouveaux magistrats œuvrant dans un même local de travail offre un spectacle désolant au-delà de toute obstruction au secret qui doit caractériser toute instruction. L'indépendance du magistrat doit aussi s'exprimer à travers ce secret pour éviter toutes interventions intempestives surtout que dans ces conditions, il n'est pas toujours facile de maîtriser son environnement.

Le nouveau magistrat n'a pas que des droits, il doit lui-même assumer son indépendance au profit de la société.

---

<sup>516</sup> Article 25 du statut des magistrats, *op cit.*

## II.2. Les garanties de l'indépendance à charge du nouveau magistrat

L'indépendance est aussi une obligation pour le magistrat qui doit se mettre à l'abri de toute forme de dépendance dans l'exercice de son activité professionnelle. C'est le gage de l'impartialité requise au magistrat<sup>517</sup>. La loi organique n°06/020 du 10 octobre 2006 portant statut des magistrats contient le plus grand nombre de dispositions ayant un caractère contraignant à charge du magistrat, notamment l'obligation de prêter serment devant la juridiction près laquelle il est affecté, celui de respecter la Constitution et les lois de la République et de remplir loyalement et fidèlement, avec honneur et dignité, les fonctions qui lui sont confiées<sup>518</sup>. Ce texte poursuit que le magistrat sert l'Etat avec fidélité, dévouement, dignité, loyauté et intégrité<sup>519</sup>.

### II.2.1. La carrière de nouveaux magistrats entre hiérarchie et indépendance

Les devoirs du magistrat en vue de son indépendance, partant son impartialité, se manifestent différemment selon qu'il s'agit du juge ou de l'officier du Ministère public.

Avant même la révision de l'article 149 de la Constitution, l'ordonnance-loi n°82/020 du 31 mars 1982 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires touchait les rapports entre le Ministère public et le Ministre de la Justice d'une part, et entre les officiers du Ministère public et leur hiérarchie d'autre part.

Ainsi, aux termes des dispositions de l'article 10 de cette ordonnance-loi, les officiers du Ministère public sont placés sous l'autorité du Ministre de la Justice. Ceci corrobore les propos de Michelle Laure Rassat lorsqu'elle soutient que les officiers du Ministère public, tout en étant magistrat, sont également des agents de l'Exécutif auprès des cours et tribunaux<sup>520</sup>. KengowaDondo les considère comme des fonctionnaires et des magistrats<sup>521</sup>.

Cette affirmation se trouve justifiée en ce que le Ministère public surveille l'exécution des actes législatifs et réglementaires et des jugements. Il poursuit d'office cette exécution dans les dispositions qui intéressent l'ordre public. Il a la surveillance de tous les officiers de police judiciaire, des officiers ministériels, sauf les agents de greffe et de l'office des huissiers<sup>522</sup>.

Le droit congolais a institué le droit d'injonction du Ministre de la Justice aux Procureur général de la République et Procureurs généraux. L'injonction consiste au pouvoir pour ce

<sup>517</sup> FatoumaDiakite, *op cit*, p. 21.

<sup>518</sup> Article 5 du statut des magistrats, *idem*.

<sup>519</sup> Article 27, *idem*.

<sup>520</sup> Michelle Laure Rassat, *Le Ministère public entre son passé et son avenir*, Thèse, Paris, 1967, p. 48, repris par Emmanuel Keto, *Ethique et déontologie du magistrat*, Module dispensé lors de la formation de nouveaux magistrats, Kinshasa, mars 2008, p. 14.

<sup>521</sup> KengowaDondo, « L'organisation et le fonctionnement de la justice dans la République du Zaïre », *Revue juridique du Zaïre. Droit écrit et Droit comparé*, 1973, p. 11.

<sup>522</sup> Article 6 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

ministre d'ordonner au Ministère public d'ouvrir une enquête, mais dès que l'enquête est ouverte, le Ministre ne peut plus l'arrêter. Cet ordre consiste uniquement à poursuivre. C'est ce qu'exprime Hayoit de Termicourt : « L'ordre de poursuivre et de ne pas poursuivre sont absolument différents. La mise en mouvement de l'action publique ne préjuge rien, ni le réquisitoire du Procureur général qui peut en conclure à l'abandon des poursuites, ni le jugement des tribunaux qui peuvent absoudre le prévenu ; mais, au moins, la justice aura ouvert un œil investigateur, elle aura pesé le pour et le contre dans ses balances impartiales »<sup>523</sup>. Là, le Ministère public instruit en toute indépendance et apprécie souverainement la suite à donner au dossier.

Le Ministre de la Justice a aussi le droit d'impulsion, qui signifie que lorsqu'il constate que l'instruction préparatoire accuse une lenteur, il peut ordonner au Ministère public d'imprimer plus de diligence.

Quant au droit de regard, il permet au Ministre de dénoncer les fautes déontologiques commises par le Ministère public et de lui rappeler les principes qui régissent l'exercice de ses fonctions.

Il importe de préciser que cette autorité n'implique aucune allégeance fonctionnelle ni l'indépendance ni la liberté de conscience du Ministère public<sup>524</sup>. Elle ne se résout qu'en un droit d'injonction, d'impulsion et de regard. Comme l'exprime bien Rubbens : « Le Ministre de la Justice peut enjoindre au Parquet d'ouvrir l'instruction, mais, c'est le Procureur Général qui a l'exercice de l'action publique dans toute sa plénitude. Le Ministre dispose d'un droit d'impulsion mais, il ne peut se substituer aux officiers du Ministère public pour agir en leurs lieu et place. Il ne peut arrêter l'action publique mise en mouvement par le Parquet »<sup>525</sup>.

Aussi, le nouveau magistrat, tout comme les anciens d'ailleurs, ne saurait pas subir directement l'injonction de l'exécutif compte tenu du fait que le Ministre s'adresse au Procureur général de la République ou au Président du Conseil supérieur de la magistrature selon qu'il s'agit de l'exercice des droits d'injonction au seul premier, d'impulsion ou de regard à tous les deux. Le Ministre ne saisit pas donc directement le magistrat concerné par une affaire visée. C'est que le pouvoir reconnu au ministre ayant la justice dans ses attributions s'étend, quoiqu'indirectement, aux Procureurs de la République, par le truchement des Procureurs Généraux : ces derniers ont autorité sur tous les officiers du Ministère public du ressort de leur Cour et ont les mêmes prérogatives que celles que le ministre a sur eux. Les procureurs de la République, à leur tour, ont autorité sur leurs substituts et sur les officiers du Ministère public.

<sup>523</sup> R. Hayoit de Termicourt, « Propos sur le Ministère public », Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'Appel de Bruxelles le 25 septembre 1945, *Revue de Droit pénal*, 1946, p. 961, repris par Emmanuel Keto, *op cit*, p. 15.

<sup>524</sup> Emmanuel Keto, *idem*, p. 13.

<sup>525</sup> A. Rubbens, *Le pouvoir, l'organisation et la compétence judiciaires*, T. 1, n°100 et 104.

Quant aux rapports entre les nouveaux magistrats du parquet et leur hiérarchie, certains principes méritent d'être analysés quant à leur indépendance.

En effet, l'article 16 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires place les magistrats du parquet sous la direction et la surveillance du Procureur de la République. Tous les nouveaux magistrats du parquet du ressort du tribunal de grande instance, sont, en vertu de l'unicité et de l'indivisibilité du Ministère public, ayant été nommés substitués du Procureur de la République, exerçant par délégation les attributions du Ministère public lui appartenant en plénitude. A ce titre, tous ces magistrats sont tenus d'obéir dans les limites du droit aux ordres du Chef, le Procureur de la République.

Mais, cette subordination souffre de deux tempéraments.

D'abord, lorsque l'officier du Ministère public siégeant à l'audience estime que le réquisitoire écrit lui remis par son Procureur n'est pas conforme au droit, il a la liberté, après avoir fidèlement lu le réquisitoire de son chef, de donner verbalement un réquisitoire rectificatif, différent de celui écrit de sa hiérarchie, car à l'audience où il participe à l'interprétation et à l'application de la loi, il recouvre son indépendance de magistrat. Ceci est un principe général de droit rendu par l'adage « la plume est servie, la parole libre », alors qu'il est consacré en droit français par l'article 33 du code français de procédure pénale. Ce qui met l'officier du Ministère public dans un conflit éthique permanent entre la soumission à la hiérarchie et son intime conviction.

Pour le reste des activités de nouveaux magistrats, ils sont soumis, comme les autres magistrats de l'office, au pouvoir administratif et disciplinaire de leurs chefs d'offices qui les encadrent, les inspectent, les cotent et leur adressent les observations qui s'imposent. Ce qui n'est totalement le cas pour leurs collègues nommés juges.

La situation est différente en ce qui concerne le nouveau juge dans ses rapports avec sa hiérarchie. En effet, les magistrats du siège ou les juges constituent à proprement parler la catégorie de ceux qu'on peut appeler des magistrats parce que c'est eux qui ont reçu la mission de trancher les contestations, la mission de dire le droit. Le but poursuivi par la constituant être atteint que si après avoir proclamé l'indépendance du pouvoir judiciaire, tracé les règles de sa compétence, la Constitution assurait l'indépendance des hommes auxquels était confiée cette mission de juger. Ce qui justifie leur inamovibilité<sup>526</sup>, le mode particulier de leur nomination dans la collaboration entre le Conseil supérieur de la magistrature et le Président de la République. L'indépendance du juge dans sa mission de dire le droit a déjà été proclamée par la Constitution. Mais cela n'entache en rien le pouvoir administratif et disciplinaire des chefs de juridictions sur les juges.

---

<sup>526</sup> Pour d'amples détails sur la question de l'inamovibilité du juge, lire notamment Camile NgomaKhuabi, « Analyse comparative de l'indépendance du pouvoir judiciaire en République Démocratique du Congo et en République du Congo », *Librairie africaine d'études juridiques*, Vol. 6, 2011, pp. 80-83.



L'indépendance du juge vis-à-vis de sa hiérarchie se manifeste à plusieurs niveaux. Concernant les dossiers lui confiés à titre exclusif, instruisant et siégeant seul, il assure seul la police de l'audience conformément à l'article 65 du code de l'organisation et de la compétence judiciaires fait asseoir son intime conviction et décide seul de l'issue du dossier.

En vue d'assurer l'encadrement des juges inexpérimentés et de prévenir les jugements iniques, la hiérarchie judiciaire avait décidé de façon informelle que les projets des jugements et arrêts soient, avant leur prononcé, censurés par le visa du chef de juridiction. Malheureusement, certains chefs en ont abusé notamment en négociant les projets de décisions avec les parties. Ce qui ouvrit la porte à d'autres mal jugés et à des retards dans le prononcé des jugements et arrêt. D'où la suppression de cette pratique de visas des chefs de juridictions par la circulaire n° 304 du 7 juin 2007.

## **II.2.2. Les sanctions contre le magistrat comme gage de son impartialité**

Compte tenu du rôle moralisateur de la mission du magistrat, du rôle régulateur du comportement des autres et de l'impact de ses fonctions sur l'honneur, le patrimoine, la liberté, voire la vie de ses semblables, la société exige que la déontologie du magistrat se singularise par une rigueur plus marquée et que des qualités particulières soient attachées à ce haut fonctionnaire<sup>527</sup>.

La conduite des magistrats est sanctionnée par le contrôle qui revêt un caractère disciplinaire ou pénal.

Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur ou à la dignité de ses fonctions constitue une faute disciplinaire<sup>528</sup>. Au sens de l'article 47 du Statut des magistrats, sont notamment constitutifs de fautes disciplinaires les faits pour un magistrat du parquet de ne pas donner son avis dans les dix jours au pénal ou dans les trente jours en matière du travail, en matière civile ou commerciale ; pour un magistrat de chercher à entrer en contact avec les parties en cause avant son avis ou sa décision, selon le cas ; de procéder à des arrestations et à des détentions arbitraires ; de ne pas informer l'inculpé de ses droits, conformément aux prescrits des articles 17 et 18 de la Constitution ; d'encourager ou de pratiquer la torture ; de violer les termes de son serment ; de se rendre coupable, au cours de l'instruction, de tortures ou d'autres traitements cruels, inhumains, dégradants ou encore de harcèlements ou violences sexuels.

Les peines disciplinaires sont, selon leur gravité : le blâme, la retenue d'un tiers du traitement d'un mois, la suspension de trois mois au maximum avec privation de traitement

---

<sup>527</sup> Emmanuel KetoDiakanda, *op cit*, p. 25.

<sup>528</sup> Article 46 du Statut des magistrats, *op cit*.

et la révocation<sup>529</sup>. Le magistrat qui a subi l'une des trois premières sanctions est en outre écarté de la promotion en grade en cours<sup>530</sup>.

Le décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat donne sommairement les règles de conduite à observer par l'agent pour lutter contre les antivaleurs en milieu socioprofessionnel. Il invite en substance l'agent public à toujours renforcer ses capacités et à pratiquer l'éthique professionnelle par un effort constant pour améliorer la qualité de ses prestations et par la culture des vertus comme le dévouement, la ponctualité, la rigueur, le sens de responsabilité, l'intégrité, la loyauté, le sens de réserve dans les relations sociales et professionnelles<sup>531</sup>.

Ce décret-loi introduit une innovation considérée, à juste titre, comme une garantie contre la corruption, partant l'enrichissement injustifié du magistrat. C'est l'obligation faite à tout agent public, dont le magistrat, à son entrée en fonction, annuellement et au terme de sa carrière ou de son mandat, de faire la déclaration de son patrimoine et de celui de sa famille nucléaire auprès de l'Observatoire du code de l'éthique professionnelle<sup>532</sup>. Malheureusement, la loi de mise en œuvre n'a jamais suivi. Elle serait en discussion au Gouvernement. L'on espère que le moment venu, tout magistrat fera la déclaration de ses biens, ce qui lui éviterait des cas de corruption et de dol, considérés à juste titre comme une épine dans l'indépendance du magistrat.

Quant aux sanctions pénales contre le magistrat, le code pénal livre II réprime sévèrement certains comportements interdits au magistrat. Il y a des infractions qui concernent une catégorie déterminée de personnes, notamment les agents publics de l'Etat auxquels sont assimilés les magistrats. Ce sont notamment les cas des infractions de révélation du secret professionnel<sup>533</sup> et d'atteintes aux droits garantis aux particuliers<sup>534</sup>.

Il y a aussi des infractions reprochables à tout citoyen mais qui deviennent aggravées lorsqu'ils sont le fait d'un magistrat. C'est le cas du faux commis en écriture par un magistrat dans l'exercice de sa profession<sup>535</sup>.

Ce sont là des mécanismes qui, s'ils sont bien appliqués, aideraient à avoir de nouveaux magistrats indépendants et ainsi atteindre l'objectif leur assigné.

## Conclusion

Le tableau ci-haut dressé ne rassure pas quant aux chances accordées aux nouveaux magistrats concernant l'expression effective de leur indépendance et compte tenu de

<sup>529</sup> Article 48, *idem*.

<sup>530</sup> Article 49, *idem*.

<sup>531</sup> Articles 5 et 6 du code de conduite de l'agent public de l'Etat.

<sup>532</sup> Article 9, *idem*. Cet Observatoire a fait l'objet du Décret n°075/2003 du 03 avril 2003 portant organisation et fonctionnement d'un service public dénommé Observatoire du Code d'éthique professionnelle, en sigle « O.C.E.P. ».

<sup>533</sup> Article 73, *idem*.

<sup>534</sup> Article 180, *idem*.

<sup>535</sup> Articles 125 du Code pénal congolais Livre II.

l'objectif leur assigné dans le cadre de la lutte contre la corruption et donc de l'assainissement du secteur judiciaire.

Les seuls révocations d'anciens et le recrutement de nouveaux magistrats ne suffisent pas comme pistes de solutions pour que la justice soit bien administrée ou que ces derniers agissent en toute indépendance. Car les problèmes que pose le CSM congolais, liés principalement au mode de désignation de ses membres et aux difficultés de gestion financière du corps, influent négativement sur la carrière, situation financière, sociale et professionnelle des magistrats, anciens comme nouveaux. Ce qui ne peut nullement garantir leur indépendance.

Il est impérieux de repenser véritablement et fondamentalement le problème d'ordre social et professionnel qui se pose au sein de la magistrature. Il s'agit de l'amélioration des conditions salariales, techniques et professionnelles qui doivent concourir à l'expression par le magistrat de son indépendance, partant à la bonne administration de la justice, à travers un Conseil supérieur de la magistrature exerçant pleinement son rôle.

La mise en place de l'Ecole supérieure de la magistrature est le vœu de tous, comme le prévoit d'ailleurs le Plan d'action du Gouvernement, concernant la feuille de route du ministère de la Justice et Droits humains. Il faut en outre donner un caractère légal et donc une force contraignante à ces quelques résolutions en faveur du corps des magistrats pour renforcer les acquis constitutionnels et légaux.

Quant aux nouveaux magistrats eux-mêmes, qui ne bénéficient nullement de garanties d'indépendance particulières par rapport aux anciens magistrats, ils sont exposés aux menaces tant externes qu'internes au corps qu'ils constituent. Certes, un magistrat qui ferait preuve d'une grande indépendance aux yeux de son chef hiérarchique, ou à l'égard des autorités exécutives ou politiques en place pourrait voir sa carrière menacée et son indépendance bien amoindrie. Cette menace qui part déjà de leur recrutement truffé de nombreuses contraintes, se constate à travers des conditions de formation par les anciens, eux-mêmes taxés de corrompus. Ainsi, à défaut d'autres formateurs et encadreurs habituels, le nouveau magistrat devra cultiver un sens élevé de responsabilités (compétences) et développer une forte personnalité face à sa hiérarchie et contre toute tentative de dépendance.

Telles sont les quelques pistes de solutions pour réussir l'indépendance de nouveaux magistrats congolais, laquelle ne saurait s'analyser *utisinguli*, mais en tenant compte de tous les magistrats, anciens comme nouveaux.

## Références bibliographiques

### *Documents officiels*

- Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1945
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966
- Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de juillet 1990
- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, J.O.R.D.C., n° spécial janvier 2011.
- Loi-organique n°06/020 du 10 octobre 2006 portant statut des magistrats, J.O.R.D.C., n°spécial d'octobre 2006.
- Loi-organique n°08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, J.O.R.D.C., n°spécial du 11 août 2008.
- Ordonnance-loi n°82/017 relative à la procédure devant la Cour suprême de Justice, J.O.Z., n°7 du 1<sup>er</sup> avril 1982.
- Décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat.
- Décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais, tel que modifié et complété à ce jour, J.O.R.D.C., n° spécial du 5 octobre 2006.
- Décret n°075/2003 du 03 avril 2003 portant organisation et fonctionnement d'un service public dénommé Observatoire du Code d'éthique professionnelle, en sigle « O.C.E.P. ».
- Ordonnance d'organisation judiciaire n°10/056 du 30 juillet 2010 portant nomination des magistrats civils du Ministère public, J.O.R.D.C., n° spécial d'août 2010.
- Ordonnance d'organisation judiciaire n° 11/051 du 20 juillet 2011 portant nomination des magistrats civils du Ministère public, JORDC n° spécial juillet 2011.
- Règlement intérieur du Conseil supérieur de la magistrature, JORDC, n° spécial, 15 juin 2009.
- Résolution n°001/2010 du 23 décembre 2010 portant adoption et mise en application du cadre et structures organiques du Conseil supérieur de la magistrature, JORDC, n° spécial, février 2011.
- *Circulaires et instructions générales*, Parquet général de la République, Kinshasa, 2011.
- Programme d'action du Gouvernement (2012-2016), Kinshasa, Mai 2012.
- Discours prononcés à l'occasion de la cérémonie de clôture de la session de formation de 1000 nouveaux magistrats le 31 juillet 2010, Kinshasa, Août 2010.

### *Doctrine*

- Rubbens, *Le pouvoir, l'organisation et la compétence judiciaires*, T. 1, n°100 et 104.

- Bai Irène Aimée Koovi, « Les mécanismes de garantie de l'indépendance judiciaire au Bénin et les enjeux de la réforme », *Librairie africaine d'études juridiques*, Vol. 10, pp. 21-39.
- Camile NgomaKhuabi, « Analyse comparative de l'indépendance du pouvoir judiciaire en République Démocratique du Congo et en République du Congo », *Librairie africaine d'études juridiques*, Vol. 6, 2011, pp. 51-92.
- Emmanuel KetoDiakanda, *Ethique et déontologie du magistrat*, Module dispensé lors de la formation de nouveaux magistrats, Kinshasa, mars 2008.
- *Guide pratique de procédure disciplinaire des magistrats*, Publication du Conseil supérieur de la magistrature, ProJustice, Kinshasa, juillet 2011.
- KengowaDondo, « L'organisation et le fonctionnement de la justice dans la République du Zaïre », *Revue juridique du Zaïre. Droit écrit et Droit comparé*, 1973.
- Martin Fortuné MukendjiMbandakulu, *Somme des pratiques éthiques ou déontologiques*, MEDIASPAUL, Kinshasa, 2012.
- Mbu ne Letang, « La justice : Le maillon faible de la démocratie congolaise, ou la problématique de l'indépendance de la magistrature en pays pauvres », *Le journal LE TREFONDS*, n°15 du 13 août 2012, pp. 5-7.
- Union Internationale des Magistrats (UIM), *L'indépendance de la magistrature*, Conférence internationale organisée à Lomé du 12 au 15 novembre 2006, Del Rey, 2011.

# LA PROBLEMATIQUE DE L’AFFILIATION MULTIPLE DE LA RDC AUX ORGANISATIONS AFRICAINES : ETAT DE LA QUESTION, CONFLITS POTENTIELS ET SOLUTIONS JURIDIQUES.

Par Anne-Marie NsakaKabunda\*

*«L’Afrique n’est contre personne. Elle demande à ces puissances de reconnaître ses droits. Si elles répondent à notre appel à la liberté, à l’égalité et à la fraternité, la paix internationale sera sauvegardée, et si cet appel est entendu, peu après, on ne parlera ni des Noirs, ni des Blancs mais de citoyens de l’Humanité.»*

Patrice-Emery LUMUMBA (1960)

## I. INTRODUCTION

Les organisations internationales sont par essence des communautés d’intérêts des Etats. Elles sont devenues, avec les affres des guerres mondiales, le moyen privilégié de la coopération entre Etats, et les institutions de résolution pacifiques des intérêts divergents. A ce jour, avec le développement accentué des cadres communautaires, elles ont tendance à se substituer aux Etats, au point de leur dicter des politiques de gestion.

En Afrique, la plupart des organisations internationales, se sont représentées autour de l’idéal de l’unité africaine, un sorte de solidarité africaine institutionnalisée. Elles se caractérisent par leur diversité et leur nombre, et disparaissent avec une telle célérité qu’elles ne sont créées. Elles ont plusieurs objectifs tant politiques, économiques, culturels et sociaux, militaires et autres. En ce qui concerne leur étendue, elles sont soit régionales, soit sous-régionale.

L’Afrique postcoloniale fait face à des graves problèmes tant sur le plan politique qu’économique. Parmi ces défis, il y a lieu de noter le sous-développement qui est devenu presque chronique. En effet, conscients de leur responsabilité morale et historique devant les générations futures, les chefs d’Etats africains ont pensé réunir leurs idées et leurs moyens pour trouver des solutions à ces problèmes. C’est dans ce sens qu’on peut justifier la naissance des organisations africaines, à l’occurrence de l’OUA qui devint plutôt l’UA.

---

\* Doctorante en Droit Public et Assistante à la Faculté de Droit/ Université de Kinshasa (UNIKIN), Chargée du Programme Genre de l’Institut pour la Démocratie, la Gouvernance, la Paix et le Développement en Afrique (IDGPA) et membre du CODESRIA

Appelée à jouer un rôle très difficile dans le contexte de la mondialisation dominé par les pays industrialisés, l'UA a préconisé l'existence des organisations sous-régionales africaines pour accélérer le développement économique sans lequel l'indépendance politique serait illusoire.

C'est pourquoi, du Nord au Sud, de l'Est à l'Ouest de l'Afrique, des associations interétatiques ne cesseront de naître. Les unes, construites sur des bases très fragiles et fragilisées par les traditionnels ennemis de l'Afrique n'ont ni vu le jour ni survécu comme l'ont tenu les fondateurs. Les autres par contre, ont tenu le coup, résistant aux différentes tempêtes déstabilisatrices de l'Afrique. Sur cette liste précise, nous pouvons citer : CEDEAO, UMA, CEMAC, UDEAC, CEPGL, COMESA, SADC et tant d'autres.

Ces organisations sous-régionales sont des instruments auxquels on a donné mission d'accélérer l'intégration économique, politique que sociale des différentes sous-régions pour un développement durable tant recherché par l'Afrique.

Si la communauté économique européenne (CEE) a réussi à construire et à développer l'Europe, il nous revient en tant que jeunes chercheurs africains, de s'interroger sur le fonctionnement des organisations africaines dont les résultats ne sont pas satisfaisants. Le continent africain, réputé d'avoir de multitude des ressources : humaines, naturelles, minérales et tant d'autres n'arrive toujours pas à se développer ?

Que justifie l'appartenance multiple de la RDC dans les organisations africaines ? Est-ce elle arrive à jouer le rôle de locomotive dans les organisations dont elle est membre ? Quels sont les obstacles majeurs qui empêchent ces organisations de réussir l'intégration tant attendu par les peuples africains ? Comment faut-il y remédier pour sortir l'Afrique de l'impasse du sous-développement dont elle est condamnée ?

Voilà autant des questions qui font l'objet de nos préoccupations et auxquelles nous tenterons de répondre tout au long de cette recherche.

## **II. L'Etat de lieu de l'affiliation multiple de la RDC aux organisations africaines**

Le contexte historique a donné naissance à une floraison des regroupements internationaux des Etats africains d'abord avant les indépendances puis pendant la période postcoloniale.

L'Afrique coloniale victime de la domination occidentale ressent la lueur de son émancipation dès la fin de la deuxième guerre mondiale. C'est dans la déclaration du Président américain Wilson WOODROW (1913-1921) que naît un sentiment anti-colonisateur qui conduira dans les années 1950 à la prise de conscience des pays du tiers monde qui constitueront plutard le mouvement de non-alignés.

Tout commence avec la conférence afro-asiatique qui réunit à Bandung, en Indonésie (Avril 1955), 29 Etats africains et Asiatiques farouchement attachés à leur indépendance. Deux événements majeurs jalonnent la période de 1955 à 1960 :

- L'année 1955 s'identifie avec les premières assises internationales du Tiers-monde du 18 au 24 avril,
- L'année 1960 est le doublement significatif pour les Tiers-monde d'une part qui devint majoritaire à l'Assemblée Générale des Nations-Unies grâce à l'entrée de 15 Etats africains francophones à l'Organisation des Nations Unies (ONU)<sup>536</sup>.

Le tiers-monde commence à s'organiser politiquement en fondant à Belgrade en 1961 sur proposition de la Yougoslavie de Tito, de l'Inde de Nehru et de l'Egypte de Nasser, le mouvement des pays non-alignés qui tiendra trois sommets : à Belgrade en 1961, au Caire en 1964 et à Lusaka en 1970<sup>537</sup>.

L'émergence de l'Afrique se manifeste autour des années 60. Pendant cette décennie, le continent passera au premier plan de grandes rencontres qui donneront au panafricanisme un contenu plus dynamique. Parallèlement, les représentants de l'Afrique joueront un rôle moteur dans les conférences afro-asiatiques et des pays non-alignés.

Ces efforts seront couronnés de succès à la conférence d'Addis-Ababa tenue du 23 au 25 mai 1963 avec la création de l'Organisation de l'Union Africaine (OUA).

La Charte de l'OUA n'avait pas organisé les associations régionales. L'OUA a ignorée l'existence des groupes régionaux. C'est ainsi que le 11 août 1963, le Conseil des ministres des affaires étrangères voulait combler ce vide en fixant les règles et divisant tous les Etats en groupe : les règles de l'UA régissant les groupements régionaux et division géographique.

Les Etats Africains ont décidé de se regrouper en bloc pour faire obstacle à toute forme de domination étrangère. D'où la naissance des organisations africaines à caractère politique dont la ligue des Etats négro-africains initié par le président Joseph-Désiré Mobutu. Cette association n'avait jamais fonctionnée suite au retrait des certains Etats membres notamment le Sénégal<sup>538</sup>.

La nécessité de promouvoir un développement économique du continent s'est révélée prioritaire dans le sens que l'indépendance politique ne saurait être effective sans l'indépendance économique<sup>539</sup>.

C'est dans cette optique que nombre d'organisation sous-régionales verront le jour pour répondre à ces besoins. Ainsi, par exemple, par un traité de Lagos<sup>540</sup> du 28 mai 1975 est créé

<sup>536</sup> COLARD D., *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, 8<sup>e</sup> éd. Armand Colin, Paris, 1999, pp.259-260 ; KLEIN P., *Responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p.46

<sup>537</sup> JOUVE E., *Relations internationales du tiers-monde, le tiers-monde en lutte*, Berger-Levrault, Paris, 1976, pp.231-233

<sup>538</sup> COLLIARD C.A et DUBOIS L., *Institutions internationales*, 10<sup>e</sup> éd. Dalloz, Paris, 1995, pp.340-342

<sup>539</sup> NGOM NGOUDI, *La réussite de l'intégration économique en Afrique*, Economica, Paris, 1971, p.37



la communauté économique et de développement des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

C'est aussi, un autre traité de Gisenyi du 16 septembre 1976 qui crée la communauté économique des pays des grands lacs (CEPGL)<sup>541</sup> initié par le président Joseph-Désiré Mobutu.

De même, le 17 août 1992 à Windhoek, un traité prévoit la création à terme d'un marché commun et le renforcement de la coopération en matière de monnaie, de sécurité et de diplomatie. C'est ce traité qui engendre la southafricandevelopmentcommunity (SADC).

Un comité de pilotage sur la rationalisation des CERs en Afrique Centrale a été créé par les chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEEAC, lors de leur 13<sup>ème</sup> session ordinaire tenue à Brazzaville (République du Congo) le 24 octobre 2007.

Dans la Déclaration adoptée à cette fin, les Chefs d'Etats et de Gouvernement ont invité la CEEAC et la CEMAC à « *mettre en place conjointement un comité de pilotage comprenant l'Union Africaine, la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique et la Banque Africaine de Développement en vue de l'élaboration d'une feuille de route définissant les actions d'harmonisation des politiques, des programmes et instruments d'intégration des deux communautés pour aboutir à terme à une seule Communauté Economique Régionale en Afrique Centrale* »<sup>542</sup>.

La XIV<sup>e</sup> Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEEAC tenue à Kinshasa (République Démocratique du Congo) a décidé de confier à la République du Cameroun la Présidence dudit Comité.

Le présent document a été élaboré pour servir de base de réflexion et de travail pour la mise en œuvre du processus de rationalisation en Afrique Centrale. Il dresse les enjeux et contours de la problématique posée, les pistes de solution envisageables, les expériences en cours dans les autres régions du Continent et l'état des lieux en Afrique Centrale. Quelques domaines prioritaires d'uniformisation/harmonisation sont préconisés, sans préjudice du scénario de rationalisation qui sera retenu par le Comité de Pilotage et de l'inclusion d'autres programmes et projets.

La problématique de la rationalisation des CERs en Afrique a été évoquée par la Première Conférence des Ministres Africains de l'Intégration (COMAI) tenue à Ouagadougou les 30 et 31 mars 2006. La COMAI avait noté au cours de ladite réunion que la multiplicité des CERs et le manque de cohérence dans leurs activités constituent un problème qui mérite d'être traité. La réunion avait en outre, souligné l'importance du processus de rationalisation

<sup>540</sup> NTUMBA LUABA A-D., « La Mise en œuvre du plan d'action de Lagos et de l'Acte final de Lagos », Zaire-Afrique, n°168, Octobre 1982, p.561.

<sup>541</sup> NSAKA KABUNDA A-M., *La CEPGL : état des lieux et perspectives*, Mémoire des D.E.S, Faculté de Droit, 2012

<sup>542</sup> Document d'orientation sur la rationalisation en Afrique centrale, ECA/SRO-CA/AS/10/01, Avril 2010, p.6.

comme « une étape importante visant à garantir la mise en œuvre du Traité d'Abuja en vue de la création d'une Communauté Economique Africaine (CEA) ».

**a) De la pluri appartenance des Etats africains aux Communautés Economiques Régionales particulièrement la RDC**

Le processus africain d'intégration tel que décliné par le Traité d'Abuja –et réaffirmé par l'Acte Constitutif de l'Union Africaine – est articulé autour d'une dynamique de convergence et d'unification progressive des schémas et espaces des communautés économiques régionales. Ce choix trouve sa légitimité et sa pertinence dans la combinaison de plusieurs facteurs:

- la difficulté objective d'intégrer en une fois un nombre élevé d'Etats (plus de 50),
- la diversité des situations politiques, économiques et des écosystèmes qui justifie une approche par région, et
- l'antériorité juridique et opérationnelle de plusieurs institutions régionales et sous-régionales, relativement au projet d'union économique continentale.

Le problème est né de l'existence d'un nombre élevé d'institutions à vocation d'intégration économique à l'intérieur et parfois au-delà de chaque espace régional. Au lieu de cinq communautés régionales, l'Afrique compte présentement dans son aire géographique une quinzaine de communautés économiques: UEMOA, MRU, CEDEAO, UMA, CEN-SAD, CEMAC, CEEAC, CEPGL, COMESA, IGAD, COI, SADC, EAC et SACU, compte tenu de leurs institutions spécialisées et des OIG à objectifs spécifiques.

Cette pluri – appartenance découle avant tout de l'expression de la souveraineté de chaque Etat, et de la perception de ses intérêts stratégiques. La configuration actuelle des CERs/CESRs/OIGs permet néanmoins de déceler trois facteurs explicatifs qui ont sous-tendu la création de trois catégories d'organismes de coopération:

- une histoire coloniale commune qui a légué ici et là des patrimoines communs d'importance relative (système juridique et judiciaire, système éducatif, dispositif administratif et institutionnel, monnaie commune, infrastructures sous-régionales): UDEAC/CEMAC, CEAO/UEMOA, CEPGL, SACU, EAC première formule;
- la copropriété d'espaces géophysiques, économiques ou climatiques
- Impliquant une gestion commune de ressources stratégiques (bassins fluviaux ou lacustres, massifs forestiers, écosystèmes) : Mano River Union, OMVS, COMIFAC, CICOS, CILSS, DLCO-EA, ABN, ALG, IGAD première formule, COI, CBLT ...etc.; et
- la stratégie de développement économique et social définie au début de la décennie 80 dans le cadre de l'Organisation de l'Unité Africaine, et à laquelle tous les états africains ont adhéré (Acte Final et Plan d'Action de Lagos, Traité d'Abuja instituant

la Communauté Economique Africaine (CEA) ; création des CERs: CEDEAO, CEEAC, SADC, UMA, COMESA, IGAD nouvelle formule).

### **b) Les implications et effets de la pluri-appartenance de la RDC aux OI**

Les difficultés découlant du nombre élevé de CERs/OIGs sans liens organiques entre elles sont multiples. On en citera en particulier<sup>543</sup> :

- le chevauchement des mandats, programmes et projets entre communautés économiques et autres OIGs,
- la multiplication des conflits de normes dans chaque région, et dans chaque Etat partie à deux ou plusieurs institutions d'intégration,<sup>544</sup>
- le problème récurrent de la coordination et de la nécessaire harmonie entre les multiples engagements régionaux et les politiques nationales des Etats membres de plusieurs institutions,
- le poids des contributions sur les finances publiques des Etats et ou la multiplicité des taxes affectées aux institutions régionales,
- le recours aux mêmes partenaires au développement pour le financement de programmes similaires,
- la difficulté pour chaque Etat de faire une évaluation pertinente et globale des coûts et avantages du processus d'intégration,
- la difficulté de mettre en œuvre la stratégie de convergence découlant du traité d'Abuja du fait de la multiplicité des acteurs,
- l'autonomisation des marchés régionaux et l'amoindrissement des capacités de négociation des communautés économiques régionales,
- les querelles de légitimité ou de leadership,
- l'effritement de l'esprit communautaire, base d'une réelle intégration des peuples,

### **1. Organisation continentale**

En Afrique une seule organisation est retenue au niveau continental : Union Africaine.

#### **- Union Africaine**

Union Africaine est une organisation internationale régionale classique, ayant une personnalité juridique internationale distincte de celle des Etats membres. Elle n'est pas un super-Etat africain, ni non plus une fédération africaine. Elle est une organisation de simple coopération. En pratique, elle représente cependant l'Afrique des patries, analogue à une chambre d'enregistrement ou un club de famille, dont la mission est double : représenter l'identité du continent africain et promouvoir son intégration et son développement.

<sup>543</sup> Document d'orientation, op.cit, 2010, p.7

<sup>544</sup> NSAKA KABUNDA A-M, «La Relance de la CEPGL comme cadre d'harmonisation des relations Rwando-Congolais», in Mélanges Célestin Nguya-NdilaMalengana, Unikin, 2011, p. 18.

La charte de l'organisation de l'unité africaine n'a pas créée une organisation. Elle n'a pas créée non plus, une organisation de l'Unité. Elle ne crée pas, enfin, une organisation de l'unité africaine, c'est relever judicieusement les faiblesses stratégiques et fonctionnelles de l'organisation et moins formuler une mise en cause de sa nature juridique. La Charte a, en effet assigné à l'OUA des objectifs et consacré des principes qui ont constitué un code de conduite des Etats vis-à-vis de l'organisation<sup>545</sup>.

L' étude de l'identité de l'organisation montre clairement que l'OUA, en dépit de ses lacunes de structure, de ses faiblesses matérielles et de ses incohérences fonctionnelles, était une simple organisation internationale régionale, exerçant les fonctions de « peacemaking » et de « peacekeeping » sur le continent africain ainsi que les fonctions d'unité, de solidarité, de libération, de décolonisation et de développement de l'Afrique. Sur ce plan, l'OUA était une organisation internationale régionale classique, dont l'efficacité et les performances dépendaient essentiellement des Etats membres<sup>546</sup>.

Les organisations africaines ont donné l'impression d'être des clubs des Chefs d'Etats où ils se rencontrent pour régler les affaires respectives au lieu de traiter des objectifs assignés à leurs associations.

Cette situation a persisté à cause de l'absence d'une structure susceptible d'interpeller les consciences des Chefs d'Etats et de gouvernement à se conformer aux buts poursuivis par l'organisation. Cette structure, pensons-nous, doit être composée des personnes autres que les membres de l'exécutif ou leurs délégués.

Cette affirmation ne fait que rejoindre l'exemple de l'Union européenne qui a un parlement européen où siègent des citoyens de différents Etats membres et qui peuvent exprimer une opinion sans être liés par les Chefs d'Etats ou de gouvernement. Cette lacune caractérisait l'OUA qui a été considérée à tort ou à raison comme une association de différents dictateurs ayant pour objectifs de se soutenir mutuellement en cas de menace d'éviction ou de renversement des régimes.

L'Union Africaine se démarque de la défunte OUA en prévoyant un parlement qui sera composé des citoyens africains des Etats membres. C'est à eux qu'il sera reconnu la mission de déterminer l'orientation de la politique de l'organisation et contrôler l'action des structures dirigeantes.

Il est écrit dans le préambule de l'acte constitutif de l'Union Africaine que: « Conscients du fait que le fléau des conflits en Afrique constitue un obstacle majeur au développement socio-économique du continent et de la nécessité de promouvoir la paix, la sécurité et la

<sup>545</sup> Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, chapitre 1, 1963

<sup>546</sup> NDESHYO RURIHOSE O., L'Héritage de l'OUA à l'UA: la quête permanente de l'Unité Africaine, Editions Universitaires Africaines, Kinshasa, 2010, p.134 ; NTUMBA LUABA A-D., La Communauté économique et les intégrations régionales des pays en développement, Bruxelles, Bruylant, 1990,329 ; Revue de l'Intégration Africaine, n°2007-2008.

stabilité, préalable à la mise en œuvre de notre agenda dans le domaine du développement et de l'intégration ». Ce paragraphe jette les bases pour les organisations sous-régionales africaines<sup>547</sup>.

La RD Congo est aussi membre de l'UA depuis plusieurs années. Suite à l'incapacité ou au non-respect de son obligation de contribution, elle ne pouvait prendre parole car la dette était immense. Suite à l'agression que connaît ce pays, il s'est trouvé dans l'obligation de payer une partie de la contribution pour prendre la parole enfin de poser le problème de l'agression qu'elle est en train de subir par le Rwanda son pays voisin qui se trouvent avec lui dans plusieurs organisations internationales africaines.

## **2. Les communautés économiques régionales(CER)**

Nous avons choisi d'étudier trois organisations sous-régionales de l'Afrique Centrale et Australe dont fait partie la RDC.

### **a) La Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC)**

Avec les indépendances africaines et plus particulièrement depuis la naissance de l'OUA en 1963 qui devint plutard UA en 2001 soit 37 ans après, la question de l'intégration régionale pour le développement du continent s'est posée. Des actes de foi se sont succédé avec la déclaration de Monrovia en 1979, le plan d'Action et l'Acte final de Lagos en 1980, la session extraordinaire des Nations Unies pour l'Afrique en 1986, le traité d'Abuja créant la communauté économique africaine en 1991 et le traité de Syrte sur l'Union Africaine en 2001.

Ce contexte a permis la prolifération des communautés économiques régionales (CER) et des organisations intergouvernementales (OIG)<sup>548</sup>.

Lors d'un sommet en décembre 1981, les dirigeants de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) et de la Communauté économique des pays des grands lacs (CEPGL) ont pris l'accord de principe d'élargir la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC).

Le traité instituant la CEEAC a été signé en octobre 1983 à Libreville est entré en vigueur au mois de décembre 1984. Cette organisation économique sous-régionale est située au centre de l'Afrique et est au carrefour des échanges sur ce continent, elle revêt d'innombrables ressources économiques et est considérée comme pilier de la Communauté Economique d'Afrique (CEA) en raison de sa situation économique avantageuse et scandaleuse, mais les constats officiels entre la CEA et la CEEAC ont pris place en octobre 1999, ceci largement

<sup>547</sup> Acte constitutif de l'Union Africaine, préambule

<sup>548</sup> NSAKA KABUNDA A-M., « L'intégration de la RDC dans la CEEAC : Traités, domaines de coopération, perspectives d'avenir, innovations et particularités », *Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, Vol.5, 2010 ; MBALA MUTUNDA R., *Intégration économique en Afrique : cas de la CEEAC*, Mémoire de Licence, Faculté de Droit, Unikin, 2007-2008, Kinshasa, 2008, p.45 ; Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale, Nouvelle en bref, <http://ceeac.org>, 2008.

dû au manque d'activité de la CEEAC pendant une grande partie des années 1990 et surtout par l'absence de stabilité politique et de cohésion politique à l'intérieur des Etats membres de cette organisation.

Elle comprend comme Etats membres : Angola, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et principe et Tchad. Depuis un temps le Rwanda et le Burundi se sont retiré de cette organisation.

La CEEAC est située au carrefour des échanges sur le continent et revêt d'innombrables ressources économiques et a été nommé le pilier de la Communauté Economique Africaine (CEA) en raison de sa situation économique avantageuse, mais des contacts officiels entre la CEA et la CEEAC ont pris place seulement en octobre 1999, ceci largement dû au manque d'activité de la CEEAC pendant une grande partie des années quatre-vingt-dix et surtout par l'absence de stabilité et de cohésion politique à l'intérieur des Etats membres de cette organisation.

En 1998, la CEEAC a pu tenir à Libreville un sommet des Chefs d'Etats et des Gouvernements qui a donné une impulsion nouvelle au processus de coopération et d'intégration en Afrique Centrale. Le nouvel élan a été confirmé par le second sommet organisé en juin 1999 à Malabo, qui a été marqué par d'adoption d'un programme de relance et de redynamisation de la CEEAC axé sur quelques actions prioritaires dont le développement<sup>549</sup>.

Elle est actuellement chargée de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique centrale ainsi que d'apporter un appui aux processus électaux des Etats membres. De même, la CEEAC a été désignée comme le point focal du NEPAD pour la région et assure le secrétariat de la Coordination Régionale de Suivi du NEPAD en Afrique Centrale (CRNEPAD/AC).

Le conseil, à cet effet, a approuvé un budget de 10 million de francs français et à charger le secrétariat des activités suivantes :

- Obtenir l'aide de la Commission Economique de Nations Unies pour l'Afrique (CEA/NU) pour évaluer les activités opérationnelles du secrétariat et les contributions dues par les pays membres.
- Organiser une réunion extraordinaire du conseil des ministres dès que possible afin d'évaluer les recommandations de la CEA/NU.

---

<sup>549</sup> Traité instituant la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), 1983

Le conseil avait également demandé aux pays de la région de trouver des solutions permanentes de paix aux problèmes politiques, cette demande n'a jamais été observée par les Etats membres.

La RDC est l'un des pays de l'Afrique Centrale qui regorge de nombreuses et diverses ressources naturelles et est présentée comme scandale géologique en raison de son exceptionnelle richesse en minerais, en gemmes et en ressources énergétiques est assez représentatif de la richesse de la CEEAC<sup>550</sup>. Le potentiel hydraulique et énergétique des pays membres de la CEEAC est important.

La quête de l'intégration apparaît dans les relations internationales comme le meilleur moyen pour un groupe d'Etats de mutualiser leurs efforts en vue d'élever le niveau de vie de leurs populations et d'assurer une plus grande influence dans la marche du monde. Dans cette perspective, les regroupements régionaux ou sous régionaux réussis peuvent être une source de puissance tant économique que géopolitique voire géostratégique. La création de CEEAC en 1983 s'inscrit dans cette réflexion.

La RDC s'affilie à des organisations régionales avec comme objectif la consolidation de l'économie et le marché national afin de : stimuler la concurrence, favoriser l'innovation, améliorer les échanges et les mécanismes commerciaux, créer les conditions favorables à l'amélioration et l'élévation du niveau de vie des populations et au renforcement du développement économique.

Le sous-sol de la RDC est un scandale géologique, on y trouve du cobalt, du diamant, de l'or, du coltan, l'uranium etc. Cependant, la gestion de toutes ces ressources est catastrophique, car ne relevant ni l'économie, ni la vie de la population.

L'instabilité politique dans le pays et l'absence de volonté politique des dirigeants ont conduit à l'arrêt complet de l'ensemble des programmes de coopération et d'intégration entre 1996 et 2003.

L'instabilité à l'intérieur du pays s'organise autour de la conquête ou la conservation du pouvoir. Nous constatons l'immobilisme et l'archaïsme politique dans les chefs de dirigeants congolais, les adversaires politiques les plus acharnés de ceux qui se maintiennent au pouvoir contre la volonté de leurs populations finissent par se convaincre que seule la violence peut leur permettre d'accéder eux aussi au pouvoir. C'est ainsi que naissent et se développent les nombreux conflits politiques internes dont l'enjeu est la lutte pour le pouvoir. Ces conflits entretiennent l'instabilité interne<sup>551</sup>.

---

<sup>550</sup> NTUMBA LUABA A-D., La communauté économique et les intégrations régionales des pays en développement, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 196 et NSAKA KABUNDA A-M., «L'Intégration de la République Démocratique du Congo dans la CEEAC : traités, domaines de coopération, perspectives d'avenir, innovations et particularités», Librairie africaine d'études juridiques, Vol.5, Rule of Law program for Sub-saharan africa, Nairobi, Aout 2010, p.52.

<sup>551</sup> NSAKA KABUNDA A., Secteur de sécurité congolais : crises et défis, communication lors de la session 2007 de l'institut sur la gouvernance démocratique, CODESRIA, Dakar, Aout 2007, p.12.

Outre les problèmes liés aux luttes pour la conservation ou l'accès au pouvoir, les rapports difficiles entre gouvernants et gouvernés constitue aussi un frein à l'intégration et au rôle que doit jouer ce pays dans la CEEAC.

La question des réfugiés et expulsés des pays voisins est une réelle préoccupation en RDC et au sein de la CEEAC, et est aussi source d'instabilité. Les influences des grandes puissances et leurs intérêts sur les richesses de la RDC sont mis en avant pour expliquer l'instabilité et empêche ce pays à jouer son rôle de locomotive dans la CEEAC.

La RDC participe à plusieurs organisations africaines dans lesquelles sa contribution serait significative. Malheureusement, sa situation désastreuse est à la base de l'inactivité de la CEPGL qui vient d'être relancée après plusieurs années. La question sur le rôle de la RDC dans les organisations internationales a eu le mérite de mettre en évidence son leadership dans ces organisations dont elle membre<sup>552</sup>.

#### **b) Le Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Orientale (COMESA)**

La décision de créer le COMESA a été prise lors de la dixième réunion de la Zone d'échange préférentiel (ZEP) tenue à Lusaka les 30 et 31 janvier 1992 conformément aux dispositions de l'article 29 du traité instituant la ZEP qui prévoyait la transformation de la zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique de l'Est et Australe en un marché commun<sup>553</sup>.

Cette organisation a comme membres : l'Angola, le Burundi, le Botswana, les Comores, la RDC, le Djibouti, l'Egypte, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, le Lesotho, le Madagascar, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie, le Soudan, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

Comme on peut le constater, l'ossature de base reste les Etats membres de la ZEP<sup>554</sup>, d'autres Etats dont la RDC ayant rejoint le groupe il y a quelques années, le dernier pays adhérent est l'Egypte dont la candidature a été agréée lors de la dernière session tenue à Kinshasa le 29 juin 1998.

Les buts et les objectifs du COMESA sont précisés dans l'article 3 de son traité qui préconise la réalisation d'une croissance et d'un développement durable des Etats membres en favorisant un développement plus équilibré et plus harmonieux de leurs structures de production ;

La promotion d'un développement conjoint dans tous les domaines de l'activité économique et l'adoption conjointe de politique et programmes macro-économiques en vue de relever le

<sup>552</sup> NSAKA KABUNDA A., «L'Intégration de la RDC dans la CEEAC », op.cit., 2010, p.49.

<sup>553</sup> NTUMBA LUABA A-D., *La Communauté économique et les intégrations régionales des pays en développement*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p.74.

<sup>554</sup> NTUMBA LUABA A-D., «Ressemblances et dissemblances institutionnelles entre la CEDEAO, la CEEAC et la ZEP», In *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Real Lavergne (dir.), KARTHALA-CRDI, Paris, 1996, pp. 359.



niveau de vie des populations et de favoriser des relations plus étroites entre les Etats membres ;

La création d'un environnement propice aux investissements étrangers, transfrontalières et locaux, notamment la promotion conjointe de la recherche et l'adaptation de la science et de la technologie au développement ;

La promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité parmi les Etats membres afin d'accroître le développement économique dans la région ;

Le renforcement des relations entre le marché commun et le reste du monde ainsi que l'adoption de positions communes dans les forums internationaux ;

La constitution à la mise en place, l'avancement et la réalisation des objectifs de la Communauté Economique Africaine<sup>555</sup>.

Mis à part ces objectifs, le traité prévoit des engagements particuliers des Etats membres dans certains domaines en vue de promouvoir la réalisation des buts et objectifs du marché commun. C'est dans cette logique que la RDC s'est inscrite pour répondre à ses besoins.

Le COMESA a huit organes à savoir : la Conférence, le Conseil des ministres, le Cour de justice, le Comité des gouverneurs des Banques centrales, le Comité intergouvernemental, les Comités techniques, le Secrétariat et le Secrétaire général et le Comité consultatif des milieux d'affaires et des autres groupes d'intérêts<sup>556</sup>.

L'agression de la RDC qui a impliqué six Etats membres du COMESA créant entre eux antagonisme et méfiance n'a-t-elle pas influé sur le bon fonctionnement du marché. Aussi, l'insécurité qui règne à l'Est de la RDC, insécurité sans doute entretenue par ses trois voisins membres du COMESA (le Rwanda, Burundi et l'Ouganda) ne rend-elle pas infructueux les rapports voulus entre les Etats membres ?

En tout état de cause, les organisations africaines sous-régionales présentent un tableau des résultats peu satisfaisant. A part quelques réalisations louables signalées notamment pour la CEDEAO et l'UMA, les autres organisations connaissent une vie défectueuse<sup>557</sup>. Les organisations africaines ont des difficultés d'organisation liées essentiellement aux structures souvent inadaptées aux réalités en présence.

En effet, l'incidence du cadre institutionnel sur l'efficacité et la réussite de toute organisation constitue un paramètre non négligeable car les structures institutionnelles sont appelées à assurer une fonction de soutien, d'encadrement et d'impulsion de cette union,

<sup>555</sup> NSAKA KABUNDA A., *Problématique des zones d'intégration économique en Afrique face à la globalisation des marchés*, Mémoire de Licence, Faculté de Droit, UNIKIN, 2005, p.51.

<sup>556</sup> Article 7 du traité du COMESA, 1994

<sup>557</sup> NTUMBA LUABA A-D., « Ressemblances et dissemblances institutionnelles entre la CEDEAO, la CEEAC et le ZEP » op.cit., 1996, p.362.

peuvent constituer un frein dans la dynamique de la réalisation de ses objectifs si elles ne sont pas bien planifiées.

Les Etats africains après avoir accédé à l'indépendance, résistaient rigoureusement à toute politique d'union et donnaient même une interprétation maximaliste de leur souveraineté. Apparemment prêt à coopérer, ils se cramponnent à leur souveraineté, symbole de leur existence individuelle et obstacle de taille à la réalisation des objectifs assignés à l'organisation.

De ce constat, nous pouvons dire que seules les organisations d'association d'Etats sont possibles car elles n'impliquent la cession d'une partie de souveraineté des Etats. Donc les organisations internationales dites d'intégration, fussent-elles, africaines sont mal comprises dans cette conception africaine de la souveraineté<sup>558</sup>.

La résultante de cette attitude de la part des Etats africains est que les organes des organisations créées sont soit des transpositions des organes nationaux au niveau continental. C'est comme si les acteurs africains ne comprennent pas que ces organisations constituent ou doivent constituer des institutions autonomes ayant leurs structures propres et des compétences particulières susceptibles de produire des effets directs sur les Etats<sup>559</sup>, soit l'imitation des modèles occidentaux.

Les institutions africaines sont souvent le reflet des institutions européennes ou américaines. En effet, les Etats africains nés à la souveraineté en 1960, ne sont pas du néant. Ils étaient des héritiers de plusieurs années d'effort de l'administration coloniale pour implanter en Afrique des structures, des habitudes, des valeurs étroitement dérivées de celle en vigueur en métropole.

Ce phénomène de transposition devait se confirmer à la fois à l'occasion des constitutions adoptées en 1959 dites constitutions provisoires et celles élaborées après l'accession à la souveraineté internationale. Tel est le cas de la RDC avec les lois fondamentales des 19 mai et 17 juin 1960 dans le premier cas et la Constitution du 1.08.1964, dite de Luluabourg.

Cette inadéquation entre les institutions africaines et les moyens de réalisation de leurs objectifs va s'accroître avec la non-implication des populations des Etats membres de l'organisation.

---

<sup>558</sup> MBATA MANGU A., «Conflit in the Democratic Republic of Congo : An international legal perspective », *South African Yearbook of International Law*, Vol.28, 2003, 83.

<sup>559</sup> NDESHYO RURIHOSE O., NTUMBA LUABA A-D et DHEDONGA DHEBA., *L'antidérive de l'Afrique en désarroi*, Kinshasa, PUZ, 1985, p.50

### c) La Southern Africa Development Community (SADC)

La SADC est une des organisations sous régionales la mieux intégrée en Afrique<sup>560</sup>. Sa performance est appréciée tenant compte de la date de sa constitution qui est relativement récente par rapports aux autres communautés économiques régionales (CER). Ce progrès est la résultante de l'histoire de la sous-région et plus particulièrement liée à l'essor économique de la première puissance africaine qu'une l'Afrique du Sud. On peut aujourd'hui garder l'optimisme sur l'avenir prometteur de cette communauté avec l'essor de l'Angola qui s'est hissé comme deuxième puissance économique du continent. La concentration de deux puissances dans la même sous-région et la participation de la RDC à cette organisation est de nature à accélérer le développement de la sous-région si seulement les acteurs politiques concernés savent jouer le rôle<sup>561</sup>.

L'appartenance de la RDC à la SADC a soulevé dans le passé un certain nombre d'interrogations dont la persistance s'est révélée lors de la dernière assemblée de la SADC tenue en RDC. Visiblement, Kinshasa a été du 2 au 8 septembre 2009 la capitale de la sous-région australe de l'Afrique<sup>562</sup>. La préparation du 29<sup>ème</sup> sommet de la SADC, la médiatisation qui en était suivie, le transfert de la présidence tournante de l'organisation au Président Joseph Kabila Kabange ont été des événements qui ont fait parler, comme jamais auparavant de la SADC dans toutes les couches de la population congolaise.

Ce sommet a également fait transparaître la méconnaissance de cette communauté par une tranche de la population douze ans après l'adhésion du pays à cette institution. Ces données empiriques et observables suscitent des questions fondamentales et nous projettent au cœur des objectifs que s'est assignée cette étude. La position géographique continentale de la RDC et sa motivation de son adhésion à la SADC, majoritairement dominée par les pays anglophones. Quel est le rôle que joue la RDC dans la SADC ?, est-elle, pour emprunter la formule de l'approche fédéraliste de l'intégration, un Etat-pilote ou un Etat-frein ?

La position de la RDC sur cette carte médiane de l'Afrique l'explose à être un Etat qui devait déférer les autres tout autour d'elle et donner l'impulsion d'un développement suivant un cercle concentrique allant du centre aux extrémités du continent. C'est ce que le pays de Patrice Emery Lumumba ne sait pas jusque-là faire. Au lieu de fédérer, la RDC est entrain de déferer. D'où l'imagination de ce dicton qui pourrait expliquer la dispersion des ressources de la RDC dans sa politique en matière d'intégration : « Qui ne fédère pas, défère ».

<sup>560</sup> CIHUNDA HENGLELA J., Politique commune de défense et de sécurité de la communauté de développement de l'Afrique australe, Mémoire de D.E.S en Droit, 2012, p.9.

<sup>561</sup> CIHUNDA HENGLELA J., «Intégration de la République Démocratique du Congo à la SADC : traité, domaines de coopération et perspectives d'avenir », Librairie africaine d'études juridiques, Vol.5, Nairobi, 2010, 25.

<sup>562</sup> NGAPI R., « Avec la présidence de la SADC, la RD. Congo renait sur la scène internationale », *Renaitre* (Aout-Septembre 2009) no 15-16, p.8

La RDC a bénéficié d'un concours important dans l'organisation de ses élections de 2006 de la SADC comme Communauté et de certains de ses membres agissant individuellement dans le cadre de la coopération bilatérale.

La SADC s'est impliquée fortement dans l'organisation des élections en dépêchant au Congo-Kinshasa des équipes pour observer le processus électoral. C'est pour le compte de la SADC que l'Electoral Institute of Southern-Africa, EISA a été invité pour travailler avec la Commission Electorale Indépendante (CEI).

L'intensité des activités de l'EISA ont apporté une contribution dans la formation des citoyens congolais en matières électorales. Rappelons qu'il existe une structure au sein de la SADC qui rassemble toutes les commissions électorales de la région et dont la mission est de partager des expériences et harmoniser les politiques en ce domaine.

### **3. Les Organisations sous-régionales**

La RDC est en même temps membre de la CEPGL et de la CIRGL.

#### **a. La Communauté Economique des Pays des Grands-Lacs (CEPGL)**

La Communauté Economique des Pays des Grands Lacs regroupant le Burundi, la République Démocratique du Congo et le Rwanda a été créée par la Convention signée à Gisenyi au Rwanda en date du 20 septembre 1976. Elle totalise une superficie de 2 399 172 km<sup>2</sup> et une population de 87 millions d'habitants, soit une densité moyenne de 36 hab./km<sup>2</sup>.

En fait, les trois pays concernés constituaient un espace économique qui, du temps colonial, formait une Union Monétaire. Même si les indépendances en Afrique ont débouché sur le démantèlement de cette Union, des liens historiques, géographiques, socioculturels et économiques entre les 3 pays ont survécu, permettant de ce fait la création ultérieure de la CEPGL et de ses Organismes Spécialisés<sup>563</sup>.

Même durant la période pré coloniale, il a existé des marchés à confluence régionale ainsi que des voies de communication naturelles ( lacs, rivières...) ou des pistes à impact régional, ainsi que des communautés socioculturelles devenues, dans le contexte actuel, transfrontalières qui, aujourd'hui, peuvent constituer un véritable ciment intégratif. Après une période brève de printemps libéral consécutif au printemps de l'Afrique dans les années 1960 et 1990, tous replongeront dans la crise, les coups d'Etat, les conflits ethniques, les violations massives de droits humains, et les rebellions avant de tenter de nouveau l'expérience du pluralisme politique, de la démocratie et du constitutionnalisme.

Sur le plan économique et de la coopération, les trois pays des Grands Lacs regorgent d'énormes richesses naturelles dont le principal réservoir se situe incontestablement en RD

<sup>563</sup> Traité instituant la CEPGL, Gisenyi, 1976.

Congo considéré comme un scandale géologique. Le paradoxe est que nonobstant ces abondantes et incommensurables richesses, les peuples de la région comptent parmi les plus pauvres du monde certainement à cause de la mauvaise gouvernance politique, économique et sociale adoptée dans ses pays.

Sur le plan de la coopération commerciale et économique, les pays des Grands Lacs évoluaient en vase clos loin d'une quelconque intégration. Et pourtant, après l'échec des politiques dites d'ajustement structurel imposées par la Banque Mondiale et surtout le Fond Monétaire International (FMI) comme une condition de la relance et du développement économique dans plusieurs pays en développement, surtout les pays africains, y compris ceux des Grands Lacs, l'intégration avec une plus grande coopération économique et commerciale était apparue comme condition sine qua non du développement<sup>564</sup>.

Pour atteindre les objectifs, la convention constitutive de la CEPGL s'est assigné les objectifs suivants :

- assurer d'abord et avant tout, la sécurité des Etats et leurs populations de façon qu'aucun élément ne vienne troubler l'ordre et la tranquillité sur leurs frontières respectives ;
- de concevoir, de définir et de favoriser la création et le développement d'activités d'intérêts communs ;
- de promouvoir et d'intensifier les échanges commerciaux et la circulation des personnes et des biens ;
- de coopérer de façon étroite dans les domaines social, économique, commercial, scientifique, culturel, politique, militaire, financier, technique et touristique plus spécialement en matière judiciaire, douanière, sanitaire, énergétique, de transports et de télécommunications<sup>565</sup>.

L'accomplissement de ces objectifs s'est réalisé également par l'entremise des Organismes Spécialisés qui ont été progressivement mis en place : L'Institut de Recherche Agronomique et Zootechnique ( IRAZ ) créé le 09 Décembre 1979 à Lubumbashi (RDC) ayant son siège social à Gitega au Burundi ; -La Banque de Développement des Etats des Grands Lacs ( BDEGL ) créée le 09 septembre 1977 avec son siège à Goma (RDC); L'Organisation de la CEPGL pour l'Energie des Grands Lacs ( EGL ), intégrée au sein de la CEPGL en 1979, avec son siège à Bujumbura (Burundi); La Société Internationale

<sup>564</sup> NDESHYO RURIHOSE O., NTUMBA LUABA A-D. et DHEDONGA DHEBA, L'Antidérive de l'Afrique en désarroi, PUZ, Kinshasa, 1985, p.223 ; NTUMBA LUABA A-D, « Quel model d'intégration pour l'Afrique? », Zaïre-Afrique, n°158, Octobre 1981, p.478.

<sup>565</sup> L' Accord complémentaire en matière de sécurité entre la République de Burundi, la République Rwandaise et la République du Zaïre, Recueil des textes constitutifs, p.21.

d'Electricité des Pays des Grands Lacs ( SINELAC ) créée par la Convention du 1<sup>er</sup> novembre 1983 ayant son siège social à Bukavu en RDC<sup>566</sup>.

La crise sécuritaire qu'a vécue la sous-région à partir des années 1990 a favorisé un climat de méfiance entre les pays membres de la Communauté et conduit à un délaissement presque total de toutes initiatives communautaires.

Après 13 ans de léthargie de la CEPGL, les Etats membres ont, par le biais de leurs ministres des affaires étrangères et des défenses nationales réunis le 17 Avril 2007 à Bujumbura en République du Burundi, adopté pour la relance de la communauté comme stratégie de mettre fin aux conflits entre ces Etats membres<sup>567</sup>.

Après les indépendances, les pays membres de la CEPGL ont été essentiellement caractérisés par une politique de mauvaise gouvernance. Les régimes en place dans les 3 pays ont été marqués par des systèmes autocratiques et dictatoriaux propices à l'émergence des mouvements insurrectionnels. C'est ainsi que vers les années 90, la sous-région a été confrontée à une crise socio- politique sans précédent qui a dégénéré en conflits généralisés et en une profonde méfiance entre les Etats membres.

Ces crises ont entraîné des pertes en vies humaines, des déplacements massifs des populations (réfugiés et déplacés internes) combinés avec l'afflux d'armes à feu, l'affaiblissement des institutions des Etats, l'injustice, l'impunité, l'insécurité, la dégradation ou la destruction des infrastructures et l'appauvrissement pour la majorité de la population.

Suite à ces difficultés accentuées et au climat de méfiance croissant, les Etats se sont désintéressés des activités des institutions de la CEPGL. Aujourd'hui, le nombre de réfugiés et de déplacés a été considérablement réduit dans la sous-région, mais ils restent toutefois une source d'insécurité, car ils constituent bien souvent la base de recrutement des groupes armés.

Malgré cet état de choses, chaque pays a de son côté cherché à stabiliser et à maîtriser la situation dans son camp en passant par des transitions politiques pour asseoir des gouvernements pluralistes et démocratiques. Des mécanismes appropriés ont été mis en place entre autres:

- l'adoption de nouvelles Constitutions favorables à la démocratie et à la bonne gouvernance;
- la mise en place des Commissions Nationales Electorales indépendantes et autonomes ;

<sup>566</sup> Plan stratégique 2011-2020 de la CEPGL, Gisenyi, septembre 2010, p.9

<sup>567</sup> CEPGL, Conseil des ministres 17 avril 2007, Bujumbura, Burundi, 2007 ; MUTABAZI N., « Politique d'intégration économique des pays des grands lacs : lecture d'un échec », In Reconstruction de la République Démocratique du Congo. Le rôle de la société civile, Cahiers des droits de l'homme et de la paix en région des Grands Lacs, vol.1, n°1, 2004, p.121 ; KABAMBA B., Interrégionalité des pays des Grands Lacs africains, Thèse de doctorat en Sciences politiques, Faculté de Droit, Université de Liège, 2000, p.58.

- l'adoption de lois sur le fonctionnement et le code de conduite des partis politiques ;
- la participation de différentes couches de la population à ce processus démocratique (Association de femmes, de jeunes, de handicapés de la société civile, etc.) ;
- l'organisation dans ces trois pays des élections démocratiques et pluralistes pour asseoir des gouvernements issus des urnes populaires et représentatifs et enfin l'élaboration des politiques et des programmes sur la bonne gouvernance dans chaque pays<sup>568</sup>.

Malgré les progrès remarquables accomplis dans les dernières 5 années en ce qui concerne la sécurité, la stabilité politique et le processus de démocratisation, la sous-région reste toujours confrontée à certaines situations contraignantes qui nécessitent des solutions urgentes et appropriées.

Il s'agit notamment de la course à l'armement avec comme conséquence l'accroissement des dépenses militaires au dépend d'autres priorités de développement et du renforcement du climat de confiance entre les pays membres de la CEPGL, les groupes armés (forces négatives) qui persistent toujours dans leurs activités déstabilisatrices et destructives, la démobilisation, réintégration et réinsertion effective des ex-combattants, faute de quoi les acquis sécuritaires risquent d'être compromis, le phénomène des réfugiés au quel une solution compréhensive et définitive est un préalable pour le retour à la paix, la sécurité et la stabilité durable dans la sous-région.

La CEPGL est à tout moment symbolisée par les horreurs de ses violences : conflits ethnopolitiques, guerres, massacres à grande échelle, viol, génocide, cannibalisme, etc. Pourtant, aucune structure spécifique d'ensemble chargée de la prévention et de la gestion des conflits n'a été mise en place par les Etats membres. Seuls les conseils ministériels et les sommets des Chefs d'Etats de la région se réunissant périodiquement se penchaient sur des questions de sécurité. La sécurité et le maintien au pouvoir étant un motif qui ont amené le président Mobutu du Zaïre à s'investir dans la création de cette communauté où il jouait un rôle du leader. La RDC ex Zaïre a beaucoup contribué à 75 % dans les activités et construction des locaux devant abriter le secrétariat et les institutions spécialisées de la CEPGL<sup>569</sup>.

Le vrai bénéficiaire de la sécurité, en réalité il s'agissait de la sécurité des régimes politiques et des individus au pouvoir soutenus parfois de l'extérieur. Ce qui a été à la base des rapports de puissance à l'intérieur de la CEPGL et où, le président Mobutu, «le grand frère», trônait sur ses deux «cadets». L'insoumission de l'un d'entre les deux pouvait aller jusqu'au

<sup>568</sup> World Development Indicators data base, 2009, p.3

<sup>569</sup> MWAKA BWENGE A., « D'une CEPGL à une autre : quelles alternatives dans les stratégies actuelles d'intégration et de coopération pour le développement ? », In *Repenser les économies africaines pour le développement*, BOUNGOU BAZIKA J-C et ABDELALI BENSAGHIR NACIRI, CODESRIA, Dakar, 2010, p.82.

renversement de régime. La sécurité envisagée n'était que pour le maintien au pouvoir des dirigeants.

Dans **le secteur agricole**, les trois pays membres de la CEPGL ont les mêmes problèmes à relever entre autres : assurer la sécurité alimentaire eu égard au taux de croissance de la population ; diversifier les cultures d'exportation agricole ; accroître les revenus du monde rural ; promouvoir les Microcrédits. Une des pistes de solutions est l'intensification de la production agricole par l'utilisation des semences améliorées, des produits phytosanitaires, des engrais ainsi que la lutte anti-érosive<sup>570</sup>.

Cette approche nécessite des recherches agronomiques et une certaine complémentarité des cultures. L'intensification de l'élevage et l'utilisation des produits zoo-sanitaires sont indiqués pour les trois pays même si la République Démocratique du Congo a plus de potentialité pour le développement d'un élevage extensif vu ses grandes étendues des terres<sup>571</sup>.

Concernant le domaine de la pêche, elle est davantage pratiquée en République Démocratique du Congo et au Burundi et secondairement au Rwanda. Le constat est que la production est en dessous de la demande d'où la nécessité d'encadrer les pêcheurs et de mettre en place un circuit de conservation pour réduire les pertes pendant la période de surproduction.

Dans le **domaine de l'Energie**, l'analyse des politiques nationales et actions envisagées pour les trois pays membres de la CEPGL, aboutit au constat suivant : une similitude de défis notamment les problèmes tel que le déficit énergétique croissant, le potentiel énergétique sous-exploité, le très faible taux d'électrification, une forte dépendance sur les énergies non commerciales ( Biomasse sous forme de bois de chauffage, charbon , etc.), la sous-exploitation des énergies alternatives ; la convergence des politiques nationales sur les objectifs principaux dont une plus grande accessibilité à une énergie multiforme suffisante et fiable; certaines actions à entreprendre sont similaires dont notamment la réhabilitation et l'extension des infrastructures existantes, la construction de nouvelles pour augmenter le taux d'accès, le développement de l'utilisation des énergies alternatives ,la mise en œuvre d'une stratégie d'utilisation efficace et de substitution du bois et du charbon ainsi que la mise en œuvre des réformes institutionnelles en vue de permettre une implication accrue des investisseurs privés dans le secteur<sup>572</sup>.

Dans le domaine **des transports**, les trois pays sont confrontés aux mêmes problèmes liés au manque de ressources financières pour assurer les investissements nécessaires sur des nouveaux équipements et l'entretien des infrastructures et équipements existants, au mauvais état des infrastructures routières et portuaires et au non diversification des modes

<sup>570</sup> Document de stratégie pays et programme indicatif national 2008-2009 RDC.

<sup>571</sup> Document EDPRS RWANDA, Gisenyi, 2010.

<sup>572</sup> Document CSLP BURUNDI, Gisenyi, 2010.



de transport. L'insuffisance qualitative et quantitative de l'offre des services de transport et les coûts structurellement élevés de ce domaine particulier sont similaires dans les trois pays.

Concernant le sous-secteur **des Technologies de l'Information et des Communication (TIC)**, les trois pays sont conscients de l'importance d'intégrer l'usage des TIC dans tous les domaines des activités socio-économiques du pays. Le principal problème commun à relever est lié la mise en place d'une politique et des plans nationaux en matière des TIC.

En matière **des investissements, du commerce et du développement du secteur privé**, la coopération formelle au niveau des trois pays n'existe presque plus. Cependant, les autorités locales transfrontalières d'une part, prennent certaines initiatives en vue faciliter la circulation des hommes d'affaires et de leurs biens entre les postes frontaliers des trois pays de la CEPGL.

D'autre part, les populations ont développé un certain dynamisme et une capacité d'entrepreneuriat qui a abouti à la création des petites et moyennes entreprises (PME) en matière de production des biens agricoles, de pêche et de l'élevage ainsi que de l'importation de certains biens manufacturés dans la CEPGL.

Elles participent également aux activités d'exploitation et d'exportation des ressources naturelles agricoles, forestières et minières. Mais on peut relever une certaine faiblesse en termes de capitaux et d'encadrement pour le développement de leurs PME. Ces entreprises auraient pu jouer pleinement leur rôle de moteur de croissance économique régionale si les pays de la CEPGL avaient appuyé leurs initiatives<sup>573</sup>.

**L'enseignement supérieur, la recherche et la formation professionnelle** ont toujours été au cœur des préoccupations des Etats membres de la CEPGL. Dans ce domaine, la coopération entre les pays membres a le mérite de promouvoir la mobilité du corps enseignant et de recherche ainsi que celles des étudiants au niveau de la sous-région.

Néanmoins, cette coopération semble beaucoup plus centrée sur les universités du Burundi, du Rwanda et de l'Est de la RDC (Nord-Kivu et Sud-Kivu). Cette activité nécessite un cadre de concertation adéquat et une coopération interuniversitaire plus formalisée et dynamique.

Concernant **la recherche**, certains problèmes handicapent ses activités notamment l'insuffisance des moyens financiers mis à la disposition des Centres de recherche ; le manque des chercheurs qualifiés ; la fuite des cerveaux ; les infrastructures insuffisantes et obsolètes (laboratoires, auditoriums sursaturés etc.) ; les conditions de travail difficiles

---

<sup>573</sup> Document de Stratégie 2011-2020, p.9

(rémunérations insuffisantes etc.) ; et les Technologies de l'Information et de Communication peu utilisées<sup>574</sup>.

**Le Genre** est aussi devenu une préoccupation majeure des pays membres de la CEPGL. Si, d'une manière générale, en Afrique, des inégalités entre les sexes posent encore de sérieux problèmes, sous diverses formes, allant de l'accès limité aux facteurs de production et aux opportunités socioprofessionnelles jusqu'à la quasi absence des femmes dans les instances des décisions, la sous-région des Grands Lacs est particulièrement caractérisée par les nombreux, massifs et graves actes de barbarie et de violences sexuelles subis par les femmes pendant la période de conflit et, pour certaines parties, même en situation de post-conflit<sup>575</sup>.

Les trois pays membres manifestent un souci évident d'intégrer l'approche genre autant dans les programmes nationaux de développement que dans les stratégies régionales, ainsi que dans l'ensemble des processus de prise de décision. Puisque le niveau d'intégration du Genre diffère d'un pays membre à l'autre, l'échange de bonnes expériences et pratiques paraît intéressant<sup>576</sup>.

Concernant **la Jeunesse**, les populations de la sous-région des Grands Lacs se caractérisent par une forte présence des jeunes (plus de 50%). Investir dans leur formation, le développement de leurs talents et leur savoir-faire, est la meilleure façon d'assurer, pour l'avenir, l'accroissement de la productivité et de lutter ainsi contre la pauvreté.

Les jeunes de la sous-région CEPGL ont subi de plein fouet les conséquences néfastes et très graves de la spirale régionale de conflits. Certains d'entre eux, recrutés comme combattants n'ont pas pu être scolarisés ou apprendre une quelconque profession<sup>577</sup>. D'une manière générale, la scolarité de la grande majorité a été sérieusement perturbée par cette période d'instabilité chronique. Cette situation particulière nécessite des actions spécifiques au profit de la jeunesse pour son épanouissement et en vue d'optimiser l'utilisation de cette importante ressource pour le développement de la sous-région.

S'agissant **de l'environnement**, la sous-région des Grands Lacs bénéficie d'une grande richesse en ressources naturelles et en biodiversité (faune, flore, bassins hydrauliques, montagnes, collines, volcans, lacs, fleuves, aires marécageuses...). Il convient de relever l'existence des ressources naturelles transfrontalières telles que le massif de Virunga partagé entre les parcs naturels des Virunga et des Volcans ; le massif forestier partagé entre les parcs naturels de Nyungwe (Rwanda) et Kibira (Burundi).

<sup>574</sup> PLAN STRATEGIQUE de la CEPGL, Document de travail, Gisenyi, 2011-2020, p.11.

<sup>575</sup> NSAKA KABUNDA A., «L'Espace public Africain, espace masculin? Genre et politique en RDC », communication lors de la 12<sup>e</sup> Assemblée Générale du CODESRIA, Yaoundé (Cameroun) du 7 au 12 décembre 2008, p.66.

<sup>576</sup> NSAKA KABUNDA A., «Démocratie et promotion des droits politiques de la femme en RDC», communication lors de la conférence internationale sur les deux décennies de la démocratie et le gouvernance en Afrique, CODESRIA, Dakar, 20-22 juin 2011, p.6.

<sup>577</sup> NSAKA KABUNDA A., La Problématique des zones d'intégration économique face à la globalisation des marchés, Mémoire de Licence, Faculté de Droit, UNIKIN, 2004-2005, p.6.

Une mauvaise gestion des ressources naturelles représente un danger pour le développement durable de la sous -région. Un accent particulier doit être mis sur la gestion des risques écologiques et sismiques.

**Le VIH/SIDA et d'autres maladies endémiques** continuent de constituer une véritable et sérieuse menace aux efforts de développement de la sous -région. Les taux de prévalence de l'infection restent très élevés malgré des efforts déployés pour combattre le fléau. La promiscuité due à la déstabilisation sociale des communautés et des violences sexuelles dont beaucoup de femmes ont été victimes, font que le VIH/SIDA est devenu un réel fléau dans la sous-région.

La situation appelle à l'initiation et au renforcement d'actions concertées et coordonnées au niveau sous-régionales, notamment dans l'accompagnement d'activités transfrontalières.

En Afrique, la culture du respect des textes de base des organisations internationales n'ont jamais été effectif voir même au niveau national. Les conventions, traités et constitutions sont violées du jour au lendemain par les dirigeants considérés comme étant garant et défenseurs des lois.

A la création de cette communauté le Zaïre a joué un grand rôle et était la matrice du bon fonctionnement et surtout qu'il contribué à 75% de son budget. Le feu président Mobutu, soutenu par les américains devenait de plus en plus fort en maintenant la paix et la sécurité dans ses propres frontières et ceux de ses voisins qui ne pouvaient en aucun jour oser d'agresser la RDC ex Zaïre ni troubler l'ordre dans ses frontières comme nous les constatons aujourd'hui.

Mais au jour d'aujourd'hui, la République Démocratique du Congo éprouve des difficultés énormes pour répondre à ces obligations des contributions, cela est dû par manque de la volonté politique des autorités. En d'autre terme, c'est sont les effets de l'irresponsabilité du gouvernement et sa mal gestion de la chose publique.

#### **b. Conférence Internationale sur la Région des Grands-Lacs (CIRGL)**

Le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs a été signé à Nairobi le 15 décembre 2006 par les Etats membres de la CIRGL.

La Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs est une initiative des Chefs d'Etat mise en œuvre avec la facilitation des Nations Unies et de l'Union Africaine sur recommandation pressente de ces deux organisations. Celles-ci ont d'ailleurs assumé jusqu'à la signature du Pacte, le secrétariat conjoint de la Conférence sous la responsabilité respective du Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies Mr Ibrahima FALL, et de l'Envoyé Spécial du Président de la Commission africaine dans la Région des Grands Lacs, Mr Mamadou BA.

Le 11 Etats membres de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) sont liés soit directement, soit indirectement par voisinage avec les pays concernés par les graves conflits ayant secoué la Région au cours de la dernière décennie. Il s'agit de l'Angola, du Burundi, de la République Centre Africaine, de la République Démocratique du Congo, du Kenya, de l'Ouganda, du Rwanda, du Soudan, de la Tanzanie et de la Zambie.

Les Etats concernés en premier lieu par la recherche des solutions à la crise dans les Grands Lacs étaient au départ le Burundi, l'Ouganda, la RDC et le Rwanda. Mais il est vite apparu que la paix et le développement dans la Région dépendaient en grande partie de la RDC comme Etat central et moteur économique de l'économie de l'intégration régionale, et que par conséquent, les conditions prévalant dans tous ces pays voisins, notamment le Congo Brazzaville, RCA, l'Angola et le Soudan, avaient tout autant de l'influence sur la stabilité<sup>578</sup>.

Ceux-ci traversaient aussi une période de paix fragile qu'ils avaient intérêt à consolider à travers la Conférence des grands Lacs. D'autre part, la Tanzanie, le Kenya et la Zambie, ont subi les effets collatéraux des crises de quatre pays centraux, en termes de flux des réfugiés, trouvaient en cette initiative l'occasion d'allègement de la charge sociale qu'ils avaient à supporter. Tous ces éléments dictaient par conséquent l'impératif de l'élargissement géographique du cadre de recherche de paix et de stabilité régionale.

Quant à la conceptualisation même de la feuille de route de cette conférence, différentes hypothèses avaient été émises dans les milieux politiques ou scientifiques à travers le monde. Elle était perçue comme « cadre idéal d'organisation de la sécurité collective en Afrique Centrale »; « cadre de réconciliation des Etats de la région impliqués dans la guerre en RD Congo »; « cadre d'examen et de solution de tous les problèmes de la Région des Grands Lacs, qu'ils soient économiques, politiques ou juridiques... ».

Quoi qu'il en soit, au fond, ce sont des revendications sociales et politiques de la population face à leur exclusion politique et économique, à la mauvaise gestion des équilibres ethniques, aux frustrations de tous ordres exploitées ou manipulées de différentes manières qui ont alimenté l'escalade des crises, vers l'expression violente transformée en conflits armés<sup>579</sup>.

La plupart des pays de la Région ont ainsi connu des crises politiques qui ont dégénéré soit en conflits armés, soit en guerre civile de durée inégale, avec comme point de chute des changements violents de régimes politiques. Il s'agit de l'Angola, de la République du Congo, de la RDC, de l'Ouganda, du Rwanda et de la République Centrafricaine. Ces crises

<sup>578</sup> MWILANYA WILONDJIA N., Introduction au Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, CPN/RD Congo, octobre 2007, AWEPA, pp.4 à 5.

<sup>579</sup> NTUMBA LUABA LUMU A.D., « Ressemblances et dissemblances institutionnelles entre la CEDEAO, la CEEAC et la ZEP », in Intégration et coopération régionales en Afrique de l'ouest, (dir.) LAVERGNE Réal, Karthala-CRDI, Paris, 1996, p.350.

ont eu comme paroxysme le génocide rwandais et la guerre contre la RDC que d'aucuns ont appelé « la première guerre mondiale africaine »<sup>580</sup>.

La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs se présente ainsi comme une opportunité de renaissance de la région de l'Afrique centrale fondée désormais sur le Pacte sur la Sécurité, la stabilité et la développement qui est assorti des protocoles, et des mécanismes de coopération et d'intégration régionale.

En vue de trouver des solutions analytiques et intégrées aux problèmes de sécurité, de stabilité et de développement dans la région dans une perspective et dynamique régionale, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a appelé, dans plusieurs de ses résolutions, à la tenue d'une Conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs (Résolutions 1291 du 24 février 2000, 1304 du 16 juin 2000, 1457 du 24 juin 2003).

Plusieurs rencontres diplomatiques ont eu lieu par la suite et ont eu le mérite de déboucher sur des engagements concrets au plan politique et juridique, assortis des modes opératoires. Malgré ces engagements, le Rwanda est en train d'agresser la RD Congo dans sa partie Est en soutenant le groupe armé du M23 jusqu'à ce jour, toujours en violation des engagements bilatéral ou multilatéral.

Le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement est un instrument juridique international de 35 articles. Il est complété et interprété dans ses détails par cinq autres documents dont trois à caractère juridique et deux autres à caractère politique. Les documents juridiques sont de trois ordres : les protocoles, le mécanisme régional institutionnel de suivi et le fonds spécial pour la reconstruction et la développement, dont le cadre juridique est convenu avec la Banque Africaine de Développement. Les documents politiques : la Déclaration de Dar-es-Salaam et les programmes d'action comprenant des projets prioritaires dans les quatre thèmes de la conférence.

Le Pacte constitue donc une véritable source du droit international, qui consacre le consentement des Etats de la Région à être liés par les engagements inscrits dans ledit instrument. Quels en sont les sanctions en cas de violation ?

La région des Grands Lacs africains persévère dans les violations massives des droits de l'homme, nous espérons que la CIRGL qui a été mise en place pour la paix et la sécurité.

---

<sup>580</sup> SHYAKA A., La Résolution des conflits en Afrique des Grands Lacs : revue critique des mécanismes internationaux, Editions de l'Université Nationale du Rwanda, série n° 11 des Cahiers du Centre de Gestion des conflits, Kigali, 2004, p. 279 ; NSAKA KABUNDA A., « La Relance de la CEPGL comme cadre de l'harmonisation des relations rwando-congolais », in Mélanges Nguayandila Malengana, PUK, Kinshasa, 2011, p.12.

## CONCLUSION

Après avoir parcouru les organisations africaines dans lesquelles la RDC est membre, il nous est impérieux de faire une appréciation en tant que jeune chercheuse congolaise.

Toutes les organisations que la RDC fait partie sont nées après les indépendances des Etats membres qui le composent. De ce fait, elles se sont vues confier des missions spécifiques qui malheureusement ne sont pas accomplies pour les unes et mal accomplies ou moitié accomplies pour les autres. Les causes sont multiples et variées.

Mais ce qui importe plus est de remédier à cette situation. L'Afrique doit prendre conscience de sa situation géostratégique surtout pendant cette période de la mondialisation.

Pour notre part, nous pensons qu'il revient aux puissances sous-régionales de jouer le rôle de leader en influant sur les autres Etats. Cela implique qu'il y ait une véritable coopération interétatique pour compenser les inégalités naturelles.

Quant à la RDC, elle doit fournir un grand effort pour jouer son rôle de locomotive et du leader dans l'Afrique centrale et surtout qu'elle est le moteur du développement de l'Afrique toute entière. Mais il reste aux dirigeants politiques congolais de s'assumer plus concrètement par une plus forte volonté politique pour relever rapidement les défis.

En plus, nous recommandons aux dirigeants africains d'avoir la volonté politique réellement affichée en faisant bon usage de la notion de souveraineté qui a longtemps bloqué les activités des organisations internationales africaines qui se trouvent sans pouvoir réel vis-à-vis des Etats membres.

Il nous revient enfin d'ajouter que toute bonne intégration doit se faire avec la participation active des populations concernées. Cela est possible avec la démocratisation et la bonne gouvernance des Etats africains, membres de différentes organisations et au respect des droits de l'homme sans oublier les questions de paix et de sécurité par la prévention des conflits entre les Etats membres.

Il faudra que les pays africains puissent associer les femmes sur les questions de développement, surtout de prévention des conflits et dans le processus de paix et de sécurité, car les victimes principales pendant les hostilités ces sont les femmes et les enfants.

Nous sommes convaincus que lorsque ces conditions et d'autres qui ne sont pas énumérées ici seront respectées et observées par les dirigeants des Etats africains, les organisations africaines joueront leurs rôles pour le bonheur des générations futures aujourd'hui appelé générations sacrifiées.

## REFERENCES

- Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, 1963.
- COLARD D., *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, 8<sup>e</sup> éd. Armand Colin, Paris, 1999.
- COLLIARD C.A et DUBOIS L.; *Institutions internationales*, 10<sup>e</sup> éd. Dalloz, Paris, 1995.
- COUVREUR J-P., Rapport sur la CEPGL, Université catholique de Louvain, Avril 2005, p. 3-10.
- DZAKA KIKOUTA Th., «Entrepreneuriat d'insécurité et réseaux de contrebande de diamant et de coltan en Afrique Centrale des années 1990 à nos jours: une menace pour l'intégration sous-régionales ? » in *Afrique centrale : crises économiques et mécanismes de survie*, Pidika et Tchouassi, (dir.), Codesria, Dakar, 2005, 344p.
- ESHETU CHOLE et JIBRIN IBRAHIM. , (dir.), *Processus de démocratisation en Afrique : problèmes et perspectives*, Codesria, Dakar, 1995. 150p.
- GONIDEC P.F., *Les Organisations internationales africaines : étude comparative*, l'Harmattan, Paris, 1987, 303 p.
- JOUVE E., *Relations internationales du tiers-monde, le tiers-monde en lutte*, Berger-Levrault, Paris, 1976.
- MUDIMBI J., « La Situation socio-politique dans la Région des Grands-Lacs », In, *Paix et Résolution*, p. 29-38.
- MWILANYA WILONDJA N., *Introduction au Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs*, CPN/RD Congo, octobre 2007, AWEPA.
- NDESHYO RURIHOSE O et al., *L'antiderive de l'Afrique en désarroi*, Kinshasa, PUZ, 1985.
- NGAPI R., « Avec la présidence de la SADC, la RD. Congo renaît sur la scène internationale », *Renaitre* (Aout-Septembre 2009) no 15-16
- NDESHYO RURIHOSE O., *L'Heritage de l'OUA à l'UA : la quête permanente de l'unité Africaine*, Editions Universitaires Africaines, Kinshasa, 2010.
- NGOIE TSHIBAMBE G., *La RDC dans les relations internationales*, Ed. Laboratoire des Sciences Sociales appliquées, Lubumbashi, 2005.
- NSAKA KABUNDA A., « La Relance de la CEPGL comme cadre de l'harmonisation des relations rwando, burundais-congolais », in *Mélanges NguyandilaMalengana*, PUK, Kinshasa, 2011.
- NSAKA KABUNDA A., *L'Espace public Africain, espace masculin? Genre et politique en RDC*, communication lors de la 12<sup>e</sup> Assemblée Générale du CODESRIA, Yaoundé (Cameroun) du 7 au 12 décembre 2008.

- NSAKA KABUNDA A., L'Intégration de la RDC dans la CEEAC : traités, domaines de coopération, perspectives d'avenir, innovations et particularités, Librairie africaine d'études juridiques vol.5, Nairobi, 2010.
- NSAKA KABUNDA A., La Problématique des zones de l'intégration face à la globalisation des marchés, Mémoire de Licence, Faculté de Droit, UNIKIN, 2004-2005.
- NTUMBA LUABA A-D., La Communauté économique et les intégrations régionales des pays en développement, Bruxelles, Bruylant, 1990, p.541p.
- NTUMBA LUABA A-D., « « Quel model d'intégration pour l'Afrique ? » Zaire-Afrique, n°1581, Octobre 1981, pp. 471-481.
- NTUMBA LUABA A-D., “ La Mise en oeuvre du plan d'action de Lagos et de l'acte final de Lagos”, Zaire-Afrique, n°168, Octobre 1982, pp.453-472.
- OUALI K.S., (dir.), Intégration et développement, Economica, Paris, 1990, 350p.
- PANAYOTIS SOLDATOS., Le Système institutionnel et politique des communautés européennes dans le monde en mutation, Bruylant, Bruxelles, 1989, 305p.
- PIDIKA MUKAWA D. et TCHOUASSI G., (dir.), Afrique centrale : crises économiques et mécanismes de survie, Codesria, Dakar, 2005, 344p.
- PLAN STRATEGIQUE de la CEPGL, Document de travail, Gisenyi, 2011-2020.
- REAL LAVARGNE., Intégration et coopération régionales en Afrique de l'ouest, Karthala, Paris, 1996, 406p.
- Recueil des textes constitutifs, accords et conventions de la CEPGL, Kinshasa, Presses de l'imprimerie de la société missionnaire de Saint Paul, 1979.
- SABAKINU KIVILU, les Conséquences de la guerre de la république Démocratique du Congo en Afrique Centrale, PUK, Kinshasa, 2002, 245p.
- Traité instituant la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), 1983.
- Traité instituant la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs, Gisenyi, 1976.
- Les Multiples groupements économiques régionaux d'Afrique, l'Intégration Régionale, Septembre 2002, Afrique Relance.
- Le Rwanda, l'Ouganda et la Burundi dans la guerre ouverte d'agression contre la RDC, Observatoire des conflits pour la paix en Afrique des Grands Lacs (OCPAGL), Nairobi, 2002, 230p.



# L'ENCADREMENT CONVENTIONNEL DES RELATIONS ENTRE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ET LE CONGO-BRAZZAVILLE : TENDANCES JURIDIQUES GENERALES ET JUSTIFICATIONS

Par **BALINGENE KAHOMBO\***

## Introduction

Les relations entre la République démocratique du Congo (RDC) et le Congo-Brazzaville ou République du Congo posent un réel problème d'appréhension épistémologique. Les faits sont abondants et riches en rebondissements, mais la doctrine juridique fait cruellement défaut. Dans les publications non-juridiques, ou bien la question n'est pas du tout traitée, ou bien elle l'est, mais de manière incidente, sans aller au cœur du sujet<sup>581</sup>. Cette carence inquiétante et persistante de la doctrine, qui n'a d'égale que la rareté de la production scientifique concernant les rapports entre la RDC et ses huit autres voisins<sup>582</sup>, exige ici une construction théorique et juridique originale, à partir de deux angles d'analyse différents.

Sur le plan politique, les facteurs de rapprochement et de conflits sont nombreux. Il s'agit de deux pays voisins, dont les capitales se font face et sont les plus proches du monde, séparées à peine de quatre kilomètres par le Fleuve Congo. Une telle proximité géographique devrait naturellement entraîner une compénétration sociale et une interdépendance commerciale, économique et culturelle entre les deux Etats. Leur intersection se réalise au niveau du partage de plusieurs éléments communs : jeunesse d'Etat<sup>583</sup>, poids de la colonisation, histoire mouvementée des conflits armés, d'assassinats et d'instabilité politiques, tribus transfrontalières, importantes ressources naturelles, démographie galopante<sup>584</sup>, sous-développement et pauvreté. De fait, les deux pays ont vocation à interagir et à s'influencer mutuellement.

---

\* *Diplômé d'études supérieures en Droit public ; doctorant en Droit public à l'Université de Kinshasa ; Chef de travaux à l'Université de Goma ; Magistrat/Juge de paix et ancien Substitut du Procureur de la République*

<sup>581</sup> Voir notamment MWAYILA TSHIYEMBE, *La politique étrangère de la République démocratique du Congo. Continuités et ruptures*, Paris, L'Harmattan, 2009 ; *Géopolitique de paix en Afrique médiane. Angola, Burundi, République démocratique du Congo, République du Congo, Ouganda et Rwanda*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; YEZI PYANA-FUMU, *La géopolitique internationale du Zaïre*, Lubumbashi, aux éditions Africa, 1979 ; MAVUNGU MVUMBI-di-NGOMA, *Les relations interafricaines*, Paris, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie moderne, 1990.

<sup>582</sup> Tels sont : Angola, Burundi, Ouganda, République Centrafricaine (RCA), Rwanda, Soudan du Sud, Tanzanie et Zambie. Mais, avec les guerres d'agression qui ont été imposées à la RDC depuis 1996, la doctrine tente de s'affirmer en ce qui concerne l'analyse des relations RDC-Ouganda et RDC-Rwanda. Lire notamment J.F. CLARK (éd.), *The African States of the Congo War*, Kampala, Fountain Publishers, 2007 ; A. SHAKA (éd.), *La résolution des conflits en Afrique des Grands Lacs. Revue critique des mécanismes internationaux*, Butare, Ed. de l'UNR, 2004 ; ainsi que les numéros de *L'Afrique des grands lacs*, sous la direction de Filip Reyntjens.

<sup>583</sup> La RDC et la République du Congo accèdent à leur indépendance respectivement le 30 juin 1960 et le 15 août 1960.

<sup>584</sup> En 2010, la population de la RDC est estimée à 70,4 millions d'habitants contre 55,7 millions en 2002 ; tandis que celle de la République du Congo comprend 3,8 millions en 2010 contre 3,2 millions en 2002. Voir GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, UNION AFRICAINE ET COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, *Annuaire statistique pour l'Afrique, 2011*, pp.135 et 140.

Sur le plan juridique, on peut s'interroger sur la nature et la portée de la réglementation qui gouvernent les rapports entre les deux Etats. En effet, il ne peut uniquement s'agir des conventions internationales, une dénomination usuelle qui vaut ici synonyme de traités internationaux. Sans doute le traité est-il l'instrument privilégié et le plus développé de régulation des rapports internationaux. Cependant, l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice (CIJ), qui est la référence mondiale en matière de sources formelles du droit international, et la pratique des Etats montrent que s'en tenir aux seules conventions internationales correspondrait à en avoir une vision plutôt restrictive. Le rôle de la coutume, des principes généraux de droit et des *actes unilatéraux d'origine étatique*<sup>585</sup> ne doit pas être sous-estimé. Mais, si l'on s'en tient, dans les relations entre la RDC et le Congo-Brazzaville, à la réglementation conventionnelle, il s'agit purement et simplement d'une question de méthode, l'objet de cette étude étant très limité et le traité international ayant l'avantage d'être généralement écrit et, en principe, facile d'accès.

Quant aux rapports internationaux auxquels cette réglementation conventionnelle devrait s'appliquer, on doit distinguer les *relations interétatiques* de *rapports transnationaux*. En effet, les rapports interétatiques sont ceux qui s'établissent d'Etat à Etat (approche bilatérale) ou au sein des organismes publics internationaux (approche multilatérale)<sup>586</sup>. En revanche, les relations transnationales « mettent en présence [au moins] deux êtres dont l'un [au moins] n'est pas un Etat »<sup>587</sup>, mais avec un élément d'extranéité<sup>588</sup>, comme la nationalité ou la territorialité étrangère. Dans tous les deux aspects, des conventions ont certainement été adoptées entre la RDC et le Congo-Brazzaville. Mais, cette étude est limitée à la régulation de leurs rapports interétatiques, bilatéraux et multilatéraux.

Dans ce domaine, l'hypothèse de travail ne consiste pas uniquement à faire l'inventaire et à vérifier l'ampleur de conventions internationales qui leur sont applicables. Il s'agit en outre et surtout d'en dégager les tendances générales et de les justifier. A cet égard, on constate, d'une part, la prépondérance du multilatéralisme (I) et, d'autre part, l'atrophie de l'approche bilatérale entre les deux Etats (II).

### 1. La prépondérance du multilatéralisme

La plupart des traités liant la RDC au Congo-Brazzaville sont des conventions multilatérales. Leur conclusion constitue la preuve de la fécondité juridique immense de sphères géopolitiques que les deux Etats ont en partage. Il convient donc d'inclure le développement de leurs rapports dans cette dynamique (1.1) avant de voir, concrètement, à partir des points de repère constitués des organismes publics internationaux dont ils sont membres, la variété multisectorielle des traités qui leur sont applicables (1.2).

<sup>585</sup> Par exemple, par la loi n°09/002 du 07 mai 2009, la RDC a procédé à la délimitation unilatérale de ses espaces maritimes, avec évidemment des répercussions possibles sur la délimitation de ses frontières avec l'Angola et le Congo-Brazzaville.

<sup>586</sup> J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2006, p.2.

<sup>587</sup> *Idem*, p.4.

<sup>588</sup> *Id.*, p.5.

### 1.1. Les sphères géopolitiques multilatérales de développement juridique des rapports congolo-congolais

La RDC et le Congo-Brazzaville appartiennent à cinq sphères ou blocs géopolitiques différents : *l'universel du système des Nations Unies, le continental du système de l'Union africaine, l'Afrique centrale, le Bassin du Congo et la Région des Grands Lacs*. Chaque sphère a une signification particulière et est en relation avec l'ensemble.

En effet, le système des Nations Unies comprend l'Organisation des Nations Unies (ONU), les *institutions spécialisées*<sup>589</sup> et l'ensemble d'organismes subsidiaires<sup>590</sup> créés par elle<sup>591</sup>. L'appartenance de deux Congo à ce bloc universel est une nécessité diplomatique *d'ouverture au monde*, à défaut de se mettre en marge des instances où sont prises les grandes décisions à l'échelle planétaire. Aussi, dès leur accession à l'indépendance, se sont-ils empressés à devenir membres de l'ONU, tous deux en date du 20 septembre 1960. En même temps, il s'agissait d'une grande marque de la reconnaissance de leur souveraineté internationale.

Le système de l'Union africaine relève du régionalisme juridique consacré par le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Il est subdivisé en cinq régions. Cette terminologie marque toute sa différence avec celle d'origine onusienne, dans la mesure où le continent est une région pour l'ONU, alors que les cinq régions africaines sont des subdivisions géopolitiques spécifiques du continent, au sens de l'Union africaine (UA), principale organisation panafricaine, ayant succédé à l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en juillet 2002<sup>592</sup>. D'après le Traité d'Abuja du 3 juin 1991 portant création de la Communauté économique africaine, on entend par région africaine chaque « région de l'OUA telle que prévue par la Résolution CM/Res.464 (XXVI) du Conseil des ministres de l'OUA relative à la répartition de l'Afrique en cinq (5) régions, à savoir : Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique australe »<sup>593</sup>. Ces régions comprennent huit communautés économiques régionales (CER)<sup>594</sup>, subdivisées en *deux grands pôles*

<sup>589</sup> Il s'agit des organisations internationales spécialisées qui couvrent tous les aspects techniques, sociaux et culturels de la coopération entre les Etats et sont reliées aux Nations Unies par les mécanismes des articles 57 et 63, alinéa premier, de la Charte de l'ONU. L'article 57 prévoit : « 1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63. 2. Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression "institutions spécialisées". ». Quant à l'alinéa premier de l'article 63, il dispose : « Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale ». Parmi ces institutions spécialisées, on peut citer le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BM), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du travail (OIT), etc.

<sup>590</sup> Il s'agit de tous les organismes créés par les organes principaux des Nations Unies. Par exemple : la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), la Commission du droit international (CDI), le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR), tous les organes des opérations de maintien de la paix, etc.

<sup>591</sup> A. PELLET et P. DAILLIER, *Droit international public*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2002, p.575.

<sup>592</sup> O. NDESHYO RURIHOSE, *L'héritage de l'OUA à l'UA : la quête permanente de l'unité africaine*, Kinshasa, Editions universitaires africaines, 2010, pp.3-4.

<sup>593</sup> Article 1, litera d.

<sup>594</sup> Voir la Décision Assembly/UA.Dec.112 (VII) relative au moratoire sur la reconnaissance des Communautés économiques régionales, adoptée par la Conférence de l'Union, lors de sa 7<sup>ème</sup> session ordinaire, tenue à Banjul (Gambie), du 1<sup>er</sup> au 2 juillet 2006. Aux termes de cette Décision, l'Union africaine compte huit Communautés économiques régionales, à savoir : la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la

*d'intégration interrégionale*. A cet égard, le COMESA, la CAE et la SADC ont signé un arrangement tripartite en 2011 et ont créé entre elles une unique zone de libre-échange. L'IGAD est encouragée à rejoindre ce bloc d'intégration, tandis que les autres CER (UMA, CEDEAO, CEN-SAD et CEEAC) sont invitées par l'UA à créer un second pôle d'intégration du même genre<sup>595</sup>.

Ce continentalisme et ce régionalisme africains sont donc des canaux de coopération et d'intégration africaine, impliquant une activité normative, d'ordre essentiellement conventionnel, qui concernent potentiellement un nombre total de 55 Etats africains. Un tel mouvement géopolitique permet de formuler deux observations majeures concernant les rapports entre la RDC et le Congo-Brazzaville.

Premièrement, on aperçoit effectivement à quel point leur intersection se réalise au niveau de l'UA et de la CEEAC, avec la vocation à nouer de nouvelles relations au sein du pôle d'intégration UMA-CEDEAO-CEN-SAD-CEEAC. Ce positionnement concrétise, en termes de politique étrangère, la vocation africaine de deux Congo<sup>596</sup>, leur dévouement à l'intégration de l'Afrique, ainsi que les y autorisent leurs constitutions<sup>597</sup>.

Deuxièmement, à l'instar des autres régions africaines, l'Afrique centrale semble souffrir de deux grands maux : l'imprécision de sa délimitation territoriale et les contingences politiques et diplomatiques des Etats. De fait, on ne sait pas préciser avec exactitude quels sont les autres pays africains qui en font juridiquement partie. Le Rwanda, par exemple, ne se considère plus intégralement comme un pays de l'Afrique centrale. Depuis 2006, il s'est retiré de la CEEAC et a rejoint la région de l'Afrique de l'Est, en adhérant à la CAE. Les comportements de deux Congo ne sont pas non plus convergents. La CEEAC ne semble pas bénéficier de leur dévouement politique total. Le Congo-Brazzaville est plus rattaché à la Conférence interafricaine des marchés des assurances (CIMA)<sup>598</sup> et surtout à la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) au point d'oublier la

---

Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD) et l'Union du Maghreb arabe (UMA).

<sup>595</sup> Décision Assembly/AU/Dec.392 (XVIII) sur l'intégration africaine, adoptée par la Conférence de l'Union, lors de sa 18<sup>ème</sup> session ordinaire, réunie à Addis-Abeba (Ethiopie), du 29 au 30 janvier 2012, §7. Voir aussi COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, *Rapport sur le suivi de l'application des recommandations de la quatrième Conférence des ministres africains de l'intégration (CMAI)*, Addis-Abeba, Département des affaires économiques, juillet 2011, p.19 ; BALINGENE KAHOMBO, *Plan d'action de l'Union africaine pour l'intensification du commerce intra-africain et l'accélération de la création de la zone panafricaine de libre-échange*, communication présentée lors de la Conférence ayant pour thème : *Programmes et Plans d'action de l'Union africaine pour le développement économique et social de l'Afrique. Etat des lieux et perspectives*, organisée par l'Institut pour la démocratie, la gouvernance, la paix et le développement en Afrique (IDGPDA), à l'occasion de la célébration du 10<sup>ème</sup> anniversaire de l'Union africaine, Kinshasa, le 9 juillet 2012, 20 pages.

<sup>596</sup> S'agissant de la RDC, MWAYILA TSHIYEMBE, *La politique étrangère de la République démocratique du Congo...op.cit.*, p.88 ; G. NGOIE TSHIBAMBE, *La République démocratique du Congo dans les relations internationales. La trajectoire d'une impossible quête de puissance*, Lubumbashi, Laboratoire des sciences sociales appliquées, 2005, pp.64-65 ; YEZI PYANA-FUMU, *op.cit.*, p.34.

<sup>597</sup> Pour la RDC, l'article 217 de la Constitution du 18 février 2006 dispose : « La République démocratique du Congo peut conclure des traités ou des accords d'association ou de communauté comportant un abandon partiel de souveraineté en vue de promouvoir l'unité africaine ». Quant au Congo-Brazzaville, l'article 182 de sa Constitution du 20 janvier 2002 dispose : « La République du Congo peut conclure des accords d'association avec d'autres Etats. Elle accepte de créer, avec ces Etats, des organismes intergouvernementaux de gestion commune, de coordination, de libre coopération et d'intégration ».

<sup>598</sup> Il s'agit d'une organisation internationale africaine intégrée des marchés des assurances, regroupant des pays qui constituent tous d'anciennes colonies de la France en Afrique : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo. Elle fut créée par le traité du 10 juillet 1992, signé à Yaoundé, au Cameroun. La CIMA est compétente pour adopter des règles communes à ses Etats membres dans le domaine des assurances, au moyen de la technique de *règlements communautaires*. A cet égard, elle leur a déjà doté d'une législation unique, contenue dans le *Code des assurances de la CIMA*.

CEEAC<sup>599</sup>, tandis que la RDC s'en désintéresse de plus en plus, en adhérant au COMESA et à la SADC<sup>600</sup>, alors que sa position géographique, au cœur de l'Afrique, se pose devant elle comme un véritable empêchement diriment, la forçant pratiquement à demeurer plus active en Afrique centrale.

Cette situation entraîne l'affaiblissement de la CEEAC et accroît la désunion entre les deux Congo. Celle-ci se réalise à quatre niveaux : la CEMAC et la CIMA dont la RDC n'est pas membre, le COMESA, la SADC et le pôle d'intégration CAE-COMESA-IGAD-SADC, auxquels le Congo-Brazzaville est complètement étranger. Par conséquent, il est déplorable que la réglementation conventionnelle qui se développe ici échappe aux relations entre ces deux pays, pendant que la CEEAC tend à participer de moins en moins à leur encadrement juridique. Toutefois, cette carence de la CEEAC est actuellement palliée, dans le domaine de la coopération judiciaire, par le Comité de Chefs de police de l'Afrique centrale (CCPAC)<sup>601</sup>, une organisation créée avec l'appui de l'Organisation internationale de police criminelle-Interpol<sup>602</sup>. Dans le domaine de l'environnement, elle est secondée par le Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale et instituant la *Commission des forêts d'Afrique centrale* (COMIFAC)<sup>603</sup>, adopté à Brazzaville, le 5 février 2005. Dans le domaine des affaires, l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) a émergé. Mais, il est regrettable que la RDC ait suivi le Congo-Brazzaville en adhérant à son traité constitutif du 17 octobre 1993, en violation de la Constitution du 18 février 2006<sup>604</sup>, alors que l'OHADA apparaît authentiquement comme un Cheval de Troie d'origine occidentale à la conquête de l'Afrique des affaires, qui fait une concurrence déloyale et pernicieuse tant à l'UA qu'à la CEEAC<sup>605</sup>.

Entre temps, d'autres espaces géopolitiques se sont développés. Il s'agit, d'abord, du Bassin du Congo, vestige de la balkanisation de l'Afrique par la Conférence internationale de Berlin (Allemagne), tenue du 15 novembre 1884 au 26 février 1885. En clair, l'article premier<sup>606</sup> de l'Acte général de Berlin instaurait le régime du *Bassin conventionnel du*

<sup>599</sup> A. NGASSAKI, « La perspective du Congo-Brazzaville dans la dynamique régionale en Afrique centrale », in MBAYA KANKWENDA (éd.), *Dynamique des conflits et crises de développement en Afrique centrale*, Paris, éd. Dubois, 2004, p.323.

<sup>600</sup> Voir F. KABUYA KALALA et O. TSHIUNZA MBIYE, « Communautés économiques régionales : quelle stratégie d'intégration en RDC ? », *Cahiers économiques et sociaux*, vol.XXVII, n°2, novembre 2010, pp.5-22.

<sup>601</sup> Il fut institué par une résolution adoptée au cours de la réunion entre les Chefs de police de l'Afrique centrale, tenue du 9 au 11 avril 1997 à Brazzaville. Son Statut et son Règlement intérieur ont été adoptés à Yaoundé lors de la réunion tenue du 12 au 19 juin 2000. Le CCPAC regroupe les Etats ci-après : Cameroun, République centrafricaine, République du Congo, RDC, Gabon, Guinée équatoriale, Sao Tome-et-Principe et Tchad. Il est le pendant d'autres comités des chefs de police, à savoir le Comité des Chefs de police de l'Afrique de l'Ouest (CCPAO), l'Organisation de coopération des Chefs de police de l'Afrique de l'Est (EAPCCO) et l'Organisation de coopération des Chefs de police de l'Afrique australe (SARPCCO). Leurs Secrétariats respectifs sont assurés par des sections au sein des Bureaux sous-régionaux de l'OIPC-Interpol : celui de Yaoundé pour le CCPAC, celui d'Abidjan pour le CCPAO, celui de Nairobi pour l'EAPCCO et le Bureau de Harare pour la SARPCCO.

<sup>602</sup> BALINGENE KAHOMBO, « La coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC, du COMESA et de la SADC », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.5, août 2010, pp.8-9.

<sup>603</sup> Cette organisation comprend les pays suivants : Burundi, Cameroun, République centrafricaine, République du Congo, RDC, Gabon, Guinée équatoriale, Rwanda, Sao Tome-et-Principe et Tchad.

<sup>604</sup> BALINGENE KAHOMBO, « L'adhésion de la RDC à l'OHADA : vers la prospérité économique par l'unification du droit ? », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.11, juillet 2012, pp.109-111.

<sup>605</sup> *Idem*, p.111.

<sup>606</sup> Aux termes de cette disposition, « le Bassin du Congo est délimité par les crêtes des bassins contigus, à savoir la ligne de fait orientale des affluents du Lac Tanganyika à l'Est ; par les crêtes des bassins du Zambèze et de la loge au Sud. Il embrasse, en conséquence, tous les territoires parrainés par le Congo et ses affluents, y compris le Lac Tanganyika et ses tributaires orientaux ». Il comprenait les territoires

*Congo*. Cette expression désignait l'ensemble de territoires baignés par le Fleuve Congo et ses affluents, dénommés alors *Bassin géographique du Congo*, auquel étaient adjoints « le littoral de l'Atlantique où se trouvent l'embouchure du Fleuve Congo, plus certains territoires s'étendant à l'Est dans la direction de l'Océan indien, par où le commerce pouvait avoir accès dans le bassin géographique »<sup>607</sup>. Mais, le régime initial du Bassin conventionnel du Congo et ses diverses modifications<sup>608</sup> n'étant plus d'actualité, au nom de l'intransférabilité de ces traités coloniaux aux Etats nouveaux et de leur dénonciation subséquente par la RDC<sup>609</sup>, on parle désormais du régime fluvial uniforme du *Bassin du Congo-Oubangui-Sangha*, réunissant actuellement quatre pays ci-après : Cameroun, Centrafrique, Congo-Brazzaville et RDC. Ils sont tous membres de la *Commission internationale du Bassin du Congo-Oubangui-Sangha (CICOS)*, instituée à Brazzaville, le 6 novembre 1999. Géographiquement, le Bassin du Congo constitue le deuxième au monde après l'Amazonie (Amérique latine), avec une superficie de plus de trois millions de km<sup>2</sup>. Il comprend notamment le Fleuve Congo, qui est le deuxième fleuve le plus long de l'Afrique après le Nil, avec ses 4700 km de longueur, et le plus puissant au monde après l'Amazone, avec un débit moyen de 40000 m<sup>3</sup>/s<sup>610</sup>. De fait et de droit, tous les autres Etats de la région de l'Afrique centrale ont vocation à devenir membres de la CICOS<sup>611</sup>.

On note aussi le développement de l'espace de la *Région des Grands Lacs*. Cependant, l'émergence de cette région vient entretenir une confusion grave dans l'articulation géopolitique de l'Afrique, dans la mesure où il s'agit d'une sphère nouvelle qui ne correspond à aucune de cinq régions africaines, déterminées par l'UA<sup>612</sup>. Elle ne correspond pas non plus à l'espace couvert par la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), créée le 20 septembre 1976, qui comprend le Burundi, la RDC et le Rwanda. Devant cette imprécision terminologique, l'Accord de Lusaka du 10 juillet 1999 est venu indiquer que cette région regroupait, mais sans les citer nommément, « les Etats situés dans le bassin ou autour du système de vallée de crevasse de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique centrale »<sup>3</sup>. Il a fallu attendre le Pacte de Nairobi du 15 décembre 2006 pour lever toute équivoque à ce sujet. En effet, précise-t-il, la Région des Grands Lacs comprend l'ensemble

---

suivants, devenus aujourd'hui des Etats indépendants : la RDC, la République centrafricaine, le Sud du Soudan, l'Ethiopie, l'Ouganda, le Kenya, la Somalie, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, la Zambie, le Nord du Mozambique, la République du Congo, le Gabon et le Cameroun.

<sup>607</sup> J. JOORIS, *L'Acte général de la Conférence de Berlin*, Bruxelles, Mucquandt, 1885, p.12, cité par G. BANZA MALALE MAKUTA, *Les aspects juridiques dans les enjeux des crises congolaises. Des origines à nos jours (1860-2006)*, Kinshasa, Presses universitaires du Congo-Kinshasa, 2011, p.115.

<sup>608</sup> Il s'agit de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 février 1890 et de la Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919.

<sup>609</sup> C. NGUYA-NDILA MALENGANA, *Droit international public. Domaine public international*, Kinshasa, Les éditions Issablaismultimedia, 2006, p.52.

<sup>610</sup> C. PILARSKI, *La gestion partagée des ressources en eau dans le Bassin du Congo. Etat des lieux et perspectives*, mémoire de maîtrise en études internationales, Université Laval, 2009, p.3.

<sup>611</sup> Accord du 6 novembre 1999 instituant un régime fluvial uniforme et créant la CICOS, article 33.

<sup>612</sup> Pour la même critique, voir O. NDESHYO RURIHOSE, « La crise en Afrique des Grands Lacs et ses conséquences sécuritaires pour les pays de la région », in O. NDESHYO RURIHOSE (éd.), *Mélanges Célestin Nguya-Ndila. La République démocratique du Congo : les défis récurrents de décolonisation et de développement économique et social*, Kinshasa, Editions CEDESURK, octobre 2012, pp.1177-1178.

<sup>3</sup> Accord de Lusaka pour un cessez-le-feu en République démocratique du Congo et modalités de sa mise en œuvre ; annexe C : définitions, *J.O.R.D.C.*, 42<sup>ème</sup> année, numéro spécial, mai 2001, p.127. Voir aussi BALINGENE KAHOMBO, *Le règlement pacifique du conflit en RDC : étude juridique pour une paix durable dans la Région des Grands Lacs*, mémoire de licence en Droit, Université de Goma, 2006, p.2.

de territoires des 11 Etats membres de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL)<sup>613</sup>, établie depuis le 20 novembre 2004<sup>614</sup>. Cette précision était inspirée d'une conception originale du Secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan, *qui entendait regrouper la RDC et ses neuf voisins, plus le Kenya, dans un cadre unique multisectoriel de prévention, de gestion et de règlement des conflits*. L'organisation de cette conférence, avait-il souligné, reposait sur trois constatations majeures concernant la situation dans la Région des Grands Lacs : premièrement, le conflit en RDC comporte des dimensions régionales ; deuxièmement, les peuples de la région sont si étroitement liés les uns aux autres sur les plans social, économique, culturel et linguistique, que l'instabilité initiale provoquée dans un pays par des causes internes peut se propager rapidement jusqu'à créer une dynamique de conflits dans l'ensemble de la région ; et troisièmement, c'est dans un cadre régional qu'il convient de chercher des solutions aux conflits et à l'instabilité de chacun des pays concernés<sup>22</sup>.

Aussi convient-il, à la lumière de toutes ces précisions, de préférer désormais l'expression *Afrique des Grands Lacs* à celle qui la qualifie de *Région des Grands Lacs*. Cette Afrique est en définitive interrégionale puisqu'elle regroupe des Etats appartenant à trois régions différentes : Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique australe.

Toutes ces sphères géopolitiques, où les deux Congo se retrouvent à un niveau multilatéral, peuvent ainsi faciliter le travail d'identification objective des conventions internationales qui leur sont applicables, même potentiellement, du moins dans l'hypothèse où ils ne les auraient pas toutes ratifiées en vertu de leurs procédures constitutionnelles internes<sup>615</sup>.

## **1.2. La variété multisectorielle des conventions multilatérales applicables aux rapports congolo-congolais**

On ne peut pas faire un inventaire exhaustif, au risque de se tromper, des conventions multilatérales applicables aux relations entre la RDC et le Congo-Brazzaville. Tout au moins, peut-on tenter d'en indiquer les principales, secteur par secteur. Mais, on n'insistera pas sur celles conclues dans le cadre du système des Nations Unies ou au sein de l'UA, auxquelles est attachée une publicité telle que leur identification objective ne devrait soulever, empiriquement, aucune difficulté. Ainsi, par exemple, la Charte de l'ONU du 26 juin 1946 et l'Acte constitutif de l'UA du 11 juillet 2000 figurent parmi les conventions multilatérales les plus connues sur le plan scientifique.

<sup>613</sup> Article 1, b), du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs, adopté à Nairobi (Kenya), le 15 décembre 2006.

<sup>614</sup> Voir la Déclaration de Dar-es-Salaam de la Conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la Région des Grands Lacs, du 20 novembre 2004.

<sup>22</sup> Rapport du Secrétaire général sur la préparation d'une conférence internationale sur la région des Grands Lacs (S/2003/1099), version abrégée contenue dans le communiqué de presse CS/2588, Conseil de sécurité, 4865<sup>ème</sup> séance-matin, 20 novembre 2003, p.1 ; BALINGENE KAHOMBO, *Le règlement pacifique du conflit en RDC*, op.cit., p.52.

<sup>615</sup> Quant à nous, faute de temps, nous n'allons pas procéder à ce travail de vérification pour savoir quelles sont les conventions ratifiées par ces deux pays et celles qui ne les sont pas encore.

En revanche, celles conclues au sein d'autres sphères géopolitiques multilatérales exigent davantage de commentaires. A cet égard, les premières conventions ont été adoptées avec retard dans le cadre de la CEEAC, en commençant par son traité constitutif du 18 octobre 1983. Cette situation est due à deux principales raisons.

D'abord, avant la création de la CEEAC, les Etats étaient fortement divisés par rapport au cadre institutionnel d'intégration en Afrique centrale. Cette division était, elle-même, la conséquence de l'introduction de la guerre froide en Afrique depuis la crise congolaise de 1960, suivie de la mort officielle de Lumumba, le 17 janvier 1961. En effet, au Congo-Brazzaville, le régime du président Massamba-Debat choisit de s'allier au communisme depuis 1963<sup>616</sup>. En vertu du traité de Brazzaville du 8 décembre 1964, *l'Union douanière équatoriale*, issue de l'ancienne *Afrique équatoriale française*<sup>617</sup>, est commuée en *Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC)*, associant la République du Congo à quatre autres pays : Cameroun, Gabon, RCA et Tchad. Pour cette raison historique, la RDC n'en était pas membre et, en fait, il ne pouvait pas le devenir parce que le président Mobutu, lorsqu'il accéda au pouvoir, le 24 novembre 1965, choisit de s'arrimer au camp occidental<sup>618</sup>, avec la lutte contre le communisme en Afrique centrale comme principale mission officiellement octroyée. Dès lors, il tenta de déstabiliser l'UDEAC, en entraînant le retrait de la RCA et du Tchad pour s'associer avec eux dans *l'Union des Etats de l'Afrique centrale (UEAC)*<sup>619</sup>, créée par la Charte du 2 avril 1968. Il proposa même la création des *Etats-Unis d'Afrique centrale*<sup>620</sup>. Mais, toutes ces initiatives ont fait long feu, la RCA et le Tchad ayant vite fait leur retour dans l'UDEAC, en participant à son sommet du 8 décembre 1968<sup>621</sup>, à Brazzaville. Aussi, devant cet échec et la désuétude de l'UEAC, le président Mobutu va-t-il associer la RDC au Burundi et au Rwanda dans le cadre de la CEPGL<sup>622</sup>.

Ensuite, lorsque l'OUA décida d'accélérer l'intégration de l'Afrique, en adoptant notamment le Plan d'action et l'Acte final de Lagos du 29 avril 1980, il n'existait aucune CER en Afrique centrale. C'est pourquoi les Etats membres de l'UDEAC, convertie en CEMAC en vertu du traité du 16 mars 1994, et ceux de la CEPGL durent trouver un compromis diplomatique et décidèrent de créer la CEEAC, mais sans dissoudre leurs structures spécifiques antérieures. Ils répondaient ainsi, en quelque sorte, à l'appel de l'OUA

<sup>616</sup> MWAYILA TSHIYEMBE, *Géopolitique de paix en Afrique médiane*,...*op.cit.*, p.169.

<sup>617</sup> Fédération qui, de 1910 à 1958, regroupait les territoires français de l'Oubangui-Chari (aujourd'hui République centrafricaine), du Tchad et du Gabon, en plus du Moyen-Congo (aujourd'hui République du Congo). Brazzaville en était la capitale administrative. Il y avait aussi l'Afrique occidentale française (AOF), une fédération des colonies françaises d'Afrique de l'Ouest qui, de 1895 à 1958, a regroupé les territoires de la Guinée Conakry, de la Côte d'Ivoire, du Soudan français (aujourd'hui Mali), du Dahomey (aujourd'hui Bénin), de la Haute-Volta (actuel Burkina Faso), de la Mauritanie, du Niger et du Sénégal. La ville de Dakar en était la capitale administrative. Comme les Etats issus de l'ex-AEF, les Etats de l'AOF sont devenus membres de la *Communauté française* en 1958, avant d'accéder à l'indépendance deux ans plus tard en 1960.

<sup>618</sup> G. NGOIE TSHIBAMBE, *op.cit.*, p.174.

<sup>619</sup> F. BORELLA, « L'Union des Etats de l'Afrique centrale », *Annuaire français de droit international*, vol.XIV, 1968, pp.167-177.

<sup>620</sup> *Idem*, p.168.

<sup>621</sup> *Id.*, pp.176-177.

<sup>622</sup> Voir aussi MAMBA Wa NGINDU, *Le regroupement régional dans la politique étrangère du Zaïre*, Kinshasa, IRES, 1980.



consistant à instituer des CER, piliers de l'intégration du continent, dans les régions où elles n'existaient pas encore<sup>623</sup>.

En dépit de ce compromis diplomatique, cette sorte de rivalité régionale entre les deux Congo semble perdurer jusqu'aujourd'hui. Le Congo-Brazzaville se montre plus entreprenant et tente de voler la vedette à la RDC. En effet, à part la CEEAC, tous les textes constitutifs des organismes publics régionaux auxquels ils appartiennent ont été conclus à Brazzaville : CICOS, CCPAC et COMIFAC. En plus, le Congo-Brazzaville a tenté d'affirmer son *incontournabilité*, en faisant désigner l'un de ses nationaux, Louis Sylvain-Goma, en qualité de Secrétaire général de la CEEAC entre 2000 et 2010, ou en abritant plusieurs de ses rencontres au sommet des Chefs d'Etat et Gouvernement. Visiblement, la RDC ne parvient plus à lui tenir la tête, surtout que les actions du Congo-Brazzaville, loin d'être teintées d'une logique purement opportuniste et ostentatoire de son gouvernement, relèvent plutôt d'une véritable politique extérieure et rappelle d'autres initiatives prises à l'échelle continentale, notamment la présentation à l'Afrique, en 2003, du projet de *Pacte contre l'agression et d'assistance mutuelle de l'Union africaine*<sup>624</sup>. Celui-ci fut finalement adopté, le 31 janvier 2005, à Abuja (Nigeria), sous la forme de *Pacte de non-agression et de défense commune de l'UA*, après sa fusion avec les projets présentés par la Libye et la Commission de l'Union<sup>625</sup>.

En tout état de cause, les conventions multilatérales conclues dans tous ces cadres et qui sont applicables aux deux Congo sont nombreux. Dans le domaine de la sécurité, la CEEAC les a enrichis de trois grands instruments : d'une part, le Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) et le Pacte d'assistance mutuelle entre les Etats membres de la CEEAC<sup>626</sup> ; d'autre part, l'Accord multilatéral de coopération régionale de lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre<sup>627</sup>. Les deux premiers textes ont été préparés sous la bannière du *Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale*<sup>628</sup>, avant que la CEEAC ne soit venue les reprendre à son compte, après sa période d'hibernation de 1992 à 1998. De fait, le Pacte d'assistance mutuelle s'est ajouté au Pacte de non-agression entre les Etats membres du Comité onusien, adopté le 8 juillet 1996.

En outre, la CEEAC est secondée par la CCPAC avec l'adoption de la Convention du 27 mai 2004 relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale, de la Convention du 8

<sup>623</sup> Point II, B, 1, a), de l'Acte final de Lagos.

<sup>624</sup> Voir D. SASSOU N'GUESSO, « Pour un pacte panafricain contre l'agression », *Géopolitique africaine*, n°10, avril 2003, pp.11-34 ; Ch. ZORGBIBE, « Le "Pacte Sassou N'guesso" et la théorie des alliances », *Géopolitique africaine*, n°19-20, octobre 2005, pp.259-269.

<sup>625</sup> BALINGENE KAHOMBO, *La politique africaine commune de défense et de sécurité : fondement et cadre de mise en œuvre du pouvoir d'intervention de l'Union africaine dans les Etats membres*, mémoire de DES/DEA en Droit public, Université de Kinshasa, 2011, p.29. Le projet libyen était intitulé « Traité pour une défense commune et la création d'une armée unique de l'Union africaine », tandis que celui de la Commission portait simplement adoption du « Pacte de non-agression et de défense commune ».

<sup>626</sup> Tous deux adoptés, le 24 février 2000, à Malabo (Guinée équatoriale).

<sup>627</sup> Cet Accord fut adopté à Abuja, le 6 juillet 2006.

<sup>628</sup> Il s'agit d'un cadre de concertation entre les Etats de l'Afrique centrale en matière de paix et de sécurité, créé par le Secrétaire général de l'ONU, le 28 mai 1992, en application de la résolution 46/37B du 6 décembre 1991 de l'Assemblée générale. Voir MUTOY MUBIALA, *Coopérer pour la paix en Afrique centrale*, Genève, UNIDIR, 2003, p.5.

mai 2003 portant création d'un Centre de formation spécialisée en matière d'enquête criminelle en Afrique centrale et de l'Accord du 29 avril 1999 portant coopération en matière de police criminelle entre les Etats de la région.

Quant à la CIRGL, elle a enrichi les deux Congo non seulement avec le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement en Afrique des Grands Lacs, mais aussi et surtout avec ses divers protocoles dans des domaines différents : non-agression et défense mutuelle, démocratie et bonne gouvernance, coopération judiciaire, exploitation illégale des ressources naturelles, répression de la violence faite à l'égard des femmes et des enfants, répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et toute forme de discrimination, protection et assistance aux personnes déplacées, etc.

Il faut ajouter à ce dispositif normatif celui relatif à la libre circulation dans l'espace CEEAC. En effet, les articles 2, 3, 4 et 40 de son traité constitutif prévoient le droit des ressortissants de la CEEAC de circuler et de séjourner librement dans n'importe quel État membre. L'annexe n°7 de ce traité porte sur le *Protocole relatif à la libre circulation et au droit d'établissement des ressortissants des États membres*. En outre, la question a déjà fait l'objet de plusieurs décisions de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement (CCEG) de la CEEAC. La première c'est la *Décision n°03/CCEG/VI/90 du 26 janvier 1990, adoptée à Kigali (Rwanda), qui accorde la libre circulation à quatre catégories des ressortissants de l'espace CEEAC* : (i) les touristes ; (ii) les professionnels ; (iii) les élèves, étudiants, stagiaires, chercheurs et enseignants ; (iv) les frontaliers de la région. Cette décision a été amendée par deux autres décisions le 17 juin 2002, à Malabo (Guinée équatoriale)<sup>629</sup>. Elles ont prolongé la date butoir de l'entrée en vigueur de la décision de Kigali jusqu'en 2003. Mais, au moment de la 11<sup>ème</sup> session ordinaire du Sommet de la CEEAC, tenue à Brazzaville, du 26 au 27 janvier 2004, elle n'était pas toujours mise en application. C'est pourquoi les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres ont rappelé la nécessité de se conformer à leurs engagements antérieurs. Après la signature solennelle de la *Convention de coopération et d'entraide judiciaires entre les Etats membres de la CEEAC*, en mars 2005, toutes ces décisions sont devenues applicables<sup>630</sup>, bien que souffrant encore d'un déficit d'effectivité. Ainsi, seuls le Cameroun, le Congo Brazzaville et la RCA ont fait savoir leur détermination à les mettre en application<sup>631</sup>, la RDC étant à nouveau hors jeu.

Ailleurs, dans le domaine fluvial, outre le Traité constitutif de la CICOS et son additif du 22 février 2007, conclu à Kinshasa, la RDC et le Congo-Brazzaville sont liés, à côté de la RCA, par le Protocole d'accord tripartite du 21 juillet 1978 relatif aux modalités d'entretien des voies navigables d'intérêt commun sur le Fleuve Congo et la rivière Oubangui. Il en résulte

<sup>629</sup> Voir la Décisions n° 01/CEEAC/CCGE/X/02 et la Décision n° 02/CEEAC/CCGE/X/02 du 17 juin 2002.

<sup>630</sup> COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, *Libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux*, rapport du Département des affaires économiques, avril 2008, p.24.

<sup>631</sup> CABINET S.A.I., *Contraintes aux échanges commerciaux intra CEEAC. Investigation sur les contraintes aux échanges commerciaux intra CEEAC en vue de la libéralisation des échanges dans le cadre de la création de la zone de libre échange*, rapport final de l'étude, octobre 2006, p.15.

que la CICOS est spécialisée dans le domaine de la coopération fluviale et marque ainsi, de par son objet, toute sa différence avec la COMIFAC, qui se focalise sur la *conservation* et la *gestion durable* des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale<sup>632</sup>.

Mais, l'ensemble de ces conventions multilatérales fait état de beaucoup de doublons normatifs. Les deux Congo se trouvent parfois avoir souscrit des engagements sur des questions de droit souvent identiques. Cette situation, à vocation contradictoire, présente en elle-même de germes de conflits de normes, mais qui pourraient être globalement résolus en application de deux grands principes généraux de droit : *specialiageneralibusderogant*<sup>633</sup> et *lexposterior priori derogat*<sup>634</sup>.

## 2. L'atrophie de l'approche bilatérale

Les relations d'Etat à Etat entre la RDC et le Congo-Brazzaville sont une histoire de tensions, malentendus, crises et rivalités géopolitiques. Les deux pays n'ont pas pu s'approcher avec aisance au niveau bilatéral. Les causes à la base de cette situation, quelque peu *pathologique*, sont nombreuses et justifient le développement juridique tardif des rapports entre les deux Etats (2.1) dans le cadre d'un faible bilatéralisme résiduel et de crise (2.2).

### 2.1. L'étiologie politique du développement juridique tardif du bilatéralisme congolo-congolais

Les mauvaises relations bilatérales entre la RDC et le Congo-Brazzaville sont consécutives à leur accession à l'indépendance et rappellent, déjà en période coloniale, les rivalités franco-belges au Congo pour l'occupation des terres africaines<sup>635</sup>. En effet, lorsque la RDC subit la lutte contre Lumumba et le *lumumbisme* dans le cadre de ce que l'on appela « l'affaire du Congo »<sup>636</sup>, la République du Congo ne s'associa pas à la solidarité que certains peuples africains daignèrent lui témoigner lorsqu'ils participèrent à la Conférence panafricaine de Léopoldville du 25 août 1960<sup>637</sup>. Au contraire, son penchant pro-occidental, attesté par la réplique de l'organisation de la Conférence de Brazzaville en décembre 1960<sup>638</sup>, accrut sa distanciation avec la RDC. La Conférence rejetait la légitimité du Front de libération nationale en Algérie contre la colonisation française et reconnut le gouvernement du Président Kasavubu<sup>639</sup>, après la crise constitutionnelle provoquée par la révocation du premier ministre, Patrice-Emery Lumumba, le 5 septembre 1960. De fait, le Congo-

<sup>632</sup> Voir J.-P. SEGIHOBE BIGIRA, *Le partenariat pour les forêts du Bassin du Congo entre non-droit et droit. Contribution à l'étude de la responsabilité des acteurs*, thèse de doctorat en Droit, Université de Gand, Belgique, 2009, 467 pages.

<sup>633</sup> Les normes spéciales dérogent aux normes générales.

<sup>634</sup> La règle postérieure l'emporte sur la règle antérieure.

<sup>635</sup> B. MWAMBA MPUTU, *Histoire des rivalités franco-belges au Congo. De Léopold II à Mobutu*, Paris, éd. Bayanda, 2008, pp.15-17.

<sup>636</sup> Voir C. LECLERCQ, *L'ONU et l'affaire du Congo*, Paris, Payot, 1964.

<sup>637</sup> OIF, *Le mouvement panafricain au vingtième siècle. Recueil des textes*, Dakar, 2004, p.324.

<sup>638</sup> Cette Conférence réunissait presque toutes les anciennes colonies françaises d'Afrique, à savoir : Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Sénégal, Mauritanie, Burkina-Faso, Niger, Bénin, Tchad, Gabon, République centrafricaine, Cameroun et Madagascar.

<sup>639</sup> MONONI ASUKA NGONGO et KOLI ELOMBE MUTUKOA, *L'Organisation de l'unité africaine. Vingt ans après. Des espoirs déçus ?*, Kinshasa, PUZ, 1988, pp.31-32.

Brazzaville ne pouvait pas être sélectionnée par le Secrétaire général de l'ONU pour participer à la constitution des forces de l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC), en application du critère d'exclusion des pays qui pouvaient être considérés comme directement intéressés par le conflit au Congo-Kinshasa<sup>640</sup>.

Depuis lors, les relations entre les deux Congo n'ont pas cessé de se détériorer. En 1963, lorsque le régime de Fulbert Youlou tombe et cède le tablier à celui du président MassambaDebat, le Congo-Brazzaville devient pro-communiste<sup>641</sup>, tandis que la RDC tente de se réconcilier avec les occidentaux, avec une troïka en tête, constituée de la Belgique, de la France et des Etats-Unis d'Amérique. Dans ces conditions, *aucune coopération économique* n'est possible. Bien que les deux pays aient gardé ouvertes leurs représentations diplomatiques respectives, la tension s'aggrave dès le moment où les maquisards lumumbistes trouvent refuge à Brazzaville.

L'un des fugitifs, et notoirement le plus célèbre, fut Pierre Mulele, défait de sa rébellion, déclenchée en 1964, par l'Armée nationale congolaise (ANC), appuyée par des mercenaires et la Belgique. Mais, à son retour à Kinshasa, le 29 septembre 1968, à la faveur de la promesse d'une amnistie générale pour tous les opposants politiques et militaires, il fut conduit au camp kokolo où il fut sommairement exécuté, le 2 octobre 1968<sup>642</sup>. Cette situation conduit le gouvernement du président Marien Ngouabi, successeur de MassambaDebat depuis le 3 septembre 1968, à rompre ses relations diplomatiques avec la RDC, dans la mesure où l'exécution de Pierre Mulele constituait un acte de non-respect de la parole donnée, alors que son retour à Kinshasa, en toute sécurité, avait été négocié et convenu avec le régime du président Mobutu<sup>643</sup>.

Pendant la crise, des incidents graves se produisirent<sup>644</sup>. D'abord, le trafic fluvial sur le cours moyen du Fleuve Congo, sur le Pool Malebo, fut interrompu. Ensuite, le 26 avril 1970, le Congo-Brazzaville procéda à l'arrestation de 12 piroguiers ressortissants de la RDC, alors qu'ils circulaient à hauteur de Lukolela, au Nord-Est de Kinshasa<sup>645</sup>. Le Congo-Brazzaville alléguait la violation de sa souveraineté territoriale, alors qu'il s'agissait, en réalité, d'un acte de représailles contre l'arrestation par la RDC de ses huit ressortissants, le 1<sup>er</sup> avril 1970, pendant qu'ils se rendaient en pirogue vers l'Ile Mbamu pour leurs activités commerciales<sup>646</sup>.

<sup>640</sup> ONU, *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, cas, n°2*, supplément 1959-1963, New York, Département des affaires politiques du Conseil de sécurité des Nations Unies, 1967, p.110.

<sup>641</sup> MWAYILA TSHIYEMBE, *Géopolitique de paix en Afrique médiane, ...op.cit.*, p.169.

<sup>642</sup> [www.congoforum.be/fr/showpage.asp?page=sponsors](http://www.congoforum.be/fr/showpage.asp?page=sponsors), « Les archives de la Conférence nationale souveraine », consulté le 19 juin 2012. Voir aussi I. NDAYWEL è NZIEM, *Nouvelle histoire du Congo. Des origines à la République démocratique*, Kinshasa et Bruxelles, Afrique Editions et Le Cri Edition, 2009, p.496.

<sup>643</sup> *Ibidem*.

<sup>644</sup> Pour plus de détails, voir J. BUKASA, *Le régime international du Fleuve Congo*, thèse de doctorat, Université de Paris I, 1972, pp.359-360, cité par R. LUKUNDA VAKALA-MFUMU, *Le Fleuve Congo comme voie de coopération internationale : statut et régime juridique actuel*, mémoire de DES/DEA en Droit public, Université de Kinshasa, août 2011, pp.55-56.

<sup>645</sup> *Ibidem*.

<sup>646</sup> *Ibid.*

Par ailleurs, en dépit de la tentative de réconciliation intervenue en juin 1970<sup>647</sup>, le Fleuve Congo fut rebaptisé par la RDC sous le nom de *Fleuve Zaïre* en 1971. Le 22 février 1972, Ange Diawara, l'un des co-fondateurs du Parti congolais du travail (PCT) improvise, en vain, un coup d'Etat contre le président Marien Ngouabi. Le Congo-Brazzaville accusa le Zaïre de complicité de déstabilisation politique et le soupçonna d'accorder refuge au putschiste fugitif, avant de lui demander sa livraison à Brazzaville par réciprocité au transfert de Pierre Mulele à Kinshasa en 1968<sup>648</sup>. Toutefois, Ange Diawara sera capturé au Congo-Brazzaville et, à son tour, exécuté sommairement par le régime du président Marien Ngouabi<sup>649</sup>.

*Cette tension s'est poursuivie au moins jusqu'en 1978, année au cours de laquelle les relations entre les deux Etats commencèrent à s'améliorer. La raison à la base de cette amélioration est vraisemblablement la mort du président Marien Ngouabi, assassiné le 18 mars 1978 et remplacé par Joachim Yhombi (1977-1979), suivi par le général Denis SasouNguesso (1979-1992 et 1997 à nos jours) avec un interrègne de Pascal Lisouba entre 1992 et 1997. Aussi le trafic fluvial sur le pool Malebo, timidement repris en juin 1970, s'était-il à nouveau intensifié.*

Quoi qu'il en soit, la tension diplomatique à basse intensité continue jusqu'aujourd'hui. Des accusations fulgurantes d'octroi de refuge aux opposants politiques sont formulées contre le Congo-Brazzaville, en raison notamment de la présence sur son territoire des exilés militaires des ex Forces armées zaïroises (FAZ) depuis 1997 et du général dissident, Faustin Munene, depuis 2010. En tout état de cause, les deux pays ont su garder des périodes de relations diplomatiques relativement apaisées, lesquelles semblent actuellement être favorisées par l'intérêt qu'ils trouvent dans un allié commun : la République d'Angola.

En résumé, la RDC et le Congo-Brazzaville ont connu une histoire mouvementée : à leur rivalité au plan régional, en Afrique centrale, s'est greffée leur rivalité au plan bilatéral, avec des tensions et crises politico-diplomatiques de divers ordres. Cette situation a entravé le développement juridique de leurs rapports d'Etat à Etat, leur coopération commerciale et économique, au point de rendre leur bilatéralisme faible et atrophie, résiduel et de crise.

## **2.2. Le développement juridique d'un faible bilatéralisme congolo-congolais résiduel et de crise**

*La faiblesse et l'atrophie du bilatéralisme congolo-congolais découle du nombre peu élevé d'accords conclus entre les deux Etats, comparativement à l'ampleur des conventions multilatérales qui leur sont applicables. Les domaines d'intervention de ces accords bilatéraux sont variés. Ils couvrent les secteurs de la délimitation des frontières, de la coopération en matière de justice, de la sécurité et de l'exploitation du pool Malebo.*

<sup>647</sup> R. LUKUNDA VAKALA-MFUMU, *idem*, p.74.

<sup>648</sup> [www.congoforum.be/fr/showpage.asp?page=sponsors](http://www.congoforum.be/fr/showpage.asp?page=sponsors), « Les archives de la Conférence nationale souveraine », *op.cit.*

<sup>649</sup> Société des historiens du Congo-Brazzaville, « Bibliographie », <http://www.historiensducongo.unblog.fr>, consulté le 20 août 2012.

La délimitation des frontières a eu lieu à l'époque coloniale entre la France et les diverses autorités ayant acquis le pouvoir de gérer et d'administrer la RDC d'antan : *l'Association internationale du Congo* (1882-1885)<sup>650</sup>, *l'Etat indépendant du Congo* (1885-1908) et la Belgique (1908-1960). Le cadre juridique est fixé par les accords ci-après : la Convention de Paris du 5 février 1885 fixant les grandes lignes des frontières entre le gouvernement de la République française et l'AIC ; l'Arrangement du 14 août 1894 entre l'EIC<sup>651</sup> et la République française au sujet de la délimitation de leurs possessions respectives en Afrique ; la Déclaration échangée du 23 décembre 1908 entre le gouvernement belge et le gouvernement de la République française concernant le tracé de la frontière des possessions belges et françaises dans la région du Shiloango<sup>652</sup>.

Ces accords ne posent pas de problème aujourd'hui dans la mesure où ce sont des traités objectifs qui sont demeurés en vigueur en tant que tels et en application du *principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation*, proclamé par l'OUA, en 1964, en ces termes : « tous les Etats membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance »<sup>653</sup>. En plus, il n'y a jamais eu de litige frontalier entre les deux Congo depuis leur accession à l'indépendance, une situation qui contraste par exemple avec celle de relations de la RDC avec l'Angola, le Burundi et la Zambie<sup>654</sup>.

Mais, la conclusion de tous ces accords bilatéraux fut immanente à une période de compétition et de concurrence inter-métropolitaines en vue de l'occupation de l'Afrique. On comprend dès lors que leur fonction politique consistait à éviter toute dissension pouvant résulter en une conflagration militaire entre conquérants en terre africaine. Il s'agissait là, donc, d'une *construction juridique et territoriale en période de véritable crise internationale*, sinon politique du moins diplomatique.

Cette logique de crise va dominer l'esprit de tous les accords bilatéraux conclus entre les deux Congo après leur indépendance. Le premier d'entre eux est intervenu le 12 avril 1978, près de dix après les soubresauts de l'affaire Mulele : la *Convention générale de coopération en matière de justice*. Dans l'un de ses considérants, l'objectif d'apaisement des tensions entre les deux Etats est clairement énoncé, en ce qu'ils sont « soucieux de maintenir la concorde et la paix dans leurs divers rapports »<sup>655</sup>. La Convention règle ainsi différentes questions juridiques liées au droit international privé, à la coopération judiciaire pénale, y

<sup>650</sup> L'Association internationale du Congo (AIC) est issue du changement de l'appellation de l'Association internationale africaine (AIA), fondée à l'issue de la Conférence géographique de Bruxelles du 12 au 14 septembre 1876, et du Comité d'études du Haut-Congo (CEHC), une société en participation créée par le Roi Léopold II en 1876 pour la mise en valeur des territoires sous l'autorité de l'AIA. Voir B. MWAMBA MPUTU, *op.cit.*, p.17 ; G. BANZA MALELA MAKUTA, *op.cit.*, pp.37-43.

<sup>651</sup> L'Etat indépendant du Congo.

<sup>652</sup> Voir C. NGUYA-NDILA MALENGANA, *Frontières et voisinage en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions CEDI, 2006, pp.242-249. Voir aussi R.-N. LUBIKU LUSIENSE, *Les frontières internationales de la République démocratique du Congo (RDC) : état des lieux et enjeux géostratégiques*, Kinshasa, OSISA, septembre 2012, pp.47-76.

<sup>653</sup> Résolution AHG/Res.16 (I) relative aux litiges entre Etats africains au sujet des frontières, adoptée par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, lors de sa première session ordinaire, tenue au Caire (Egypte), du 17 au 21 juillet 1964, §2. Voir aussi A. MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO, *Emergence des Etats nouveaux et droit international*, Kinshasa, PUZ, 1984, p.193.

<sup>654</sup> C. NGUYA-NDILA MALENGANA, *Frontières et voisinage...op.cit.*, pp.97-113.

<sup>655</sup> Préambule, 3<sup>ème</sup> considérant.

compris évidemment la problématique de l'extradition. Mais, le Congo-Brazzaville refuse de livrer le général Faustin Munene à la RDC qui en a fait la demande, en raison de la participation présumée, courant 2010 et 2011, à la commission des faits insurrectionnels armés, constitutifs d'atteinte à la sûreté de l'Etat, dans les provinces du Bas-Congo et de l'Equateur ainsi qu'à Kinshasa<sup>656</sup>. Vraisemblablement, le passé douloureux de l'affaire Mulele pèse lourdement sur ce dossier.

Dans le domaine de la sécurité, on note la conclusion du Pacte de non-agression mutuelle en décembre 1998, lequel vise, d'une part, à mettre fin à tout soutien par l'un ou l'autre Etat à des mouvements rebelles et, d'autre part, à proscrire toute campagne hostile entre eux<sup>657</sup>. On note également le protocole d'accord relatif au rapatriement volontaire des anciens soldats exilés à Brazzaville, conclu à Kinshasa, le 13 septembre 2002, sous les auspices de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)<sup>658</sup>. Cependant, à l'instar de la convention générale de coopération en matière de justice, on s'aperçoit aisément que ces deux instruments souffrent, au regard de tous les faits qui précèdent, d'un déficit d'effectivité.

Le tout dernier accord bilatéral entre les deux Congo, c'est la Convention d'exploitation du pool Malebo du 22 novembre 2005. Le contexte de sa conclusion est marqué par l'avènement de la CICOS, au point qu'elle apparaît comme un instrument qui vient résoudre des questions résiduelles relatives à la gestion partagée des eaux et à la navigation, qui n'ont pas été réglementées par le traité constitutif du 6 novembre 1999 et son additif du 22 février 2007. Elle relève donc, pourrait-on dire, d'un *bilatéralisme conventionnel résiduel* entre les deux Etats. En même temps, elle vient supplanter la Convention du 9 septembre 1995 relative à la réglementation de l'exploitation du pool Malebo, signée entre l'Agence congolaise des communications (ATC) pour la République du Congo et l'Office des transports et ports (OTP) pour la RDC.

Au fond, la Convention d'exploitation du pool Malebo concerne deux sites portuaires : le beach de Brazzaville et le beach Ngobila de Kinshasa<sup>659</sup>. Elle a pour objet de réglementer la navigation inter-rives entre les deux capitales et détermine notamment les conditions d'accès et d'accostage aux sites portuaires, le transport de personnes et leurs bagages, la facilitation (formalités administratives aux frontières [service de migration, service de douane et service de santé], carte spéciale de traversée pour les responsables de certaines structures œuvrant aux frontières, etc.) ainsi que le règlement des incidents de navigation et de tout autre différend<sup>660</sup>. La Convention fixe, en outre, les conditions supplétives (*du droit national*)

<sup>656</sup> C'est seulement le 28 mai 2012 qu'a débuté le procès des insurgés de Kinshasa (au total 150 à la barre) à la Cour d'appel militaire de Kinshasa. Ils sont mis en cause pour l'attaque de la résidence présidentielle en avril 2011 et pour des événements de même ordre survenus au Bas-Congo, mis à charge du général Faustin Munene et du chef des insurgés 'enyele' de l'Equateur, tous en fuite à Brazzaville.

<sup>657</sup> MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES DE LA RDC, *Traditions et perspectives de la diplomatie de développement en République démocratique du Congo*, Kinshasa, GESCOM-Max FELLOUS, Directeur général, et GESCOM-ICOLOR VISION AFRIQUE-Gérard SARFATI, Directeur général, 2010, p.171.

<sup>658</sup> *Ibidem*.

<sup>659</sup> Article 4.

<sup>660</sup> Article 2.

d'harmonisation et du respect des droits humains dans les prestations des services commis aux frontières<sup>661</sup>.

Un tel régime juridique ne remet pas en cause les principes fondamentaux dégagés par l'Accord du 6 novembre 1999, notamment la liberté de navigation sur les voies navigables du Bassin du Congo-Oubangui-Sangha et l'égalité de traitement des usagers. Il s'agit tout simplement d'un régime fixant les conditions d'exploitation du pool Malebo, sur le cours moyen du Fleuve Congo, par les Etats qui en sont particulièrement intéressés. Il prévoit par exemple l'uniformisation des frais rémunératoires dus pour les prestations fournies aux usagers, l'harmonisation des frais de transport, les heures d'ouverture et de fermeture des sites portuaires, les autorités en charge de ces sites dans les deux pays, le contrôle des unités fluviales, l'assistance et le sauvetage, etc.

Par contre, la Convention est visiblement en déphasage avec le régime de la libre circulation, défini dans le cadre de la CEEAC. Elle semble plutôt mettre en relief, de par le durcissement du contrôle aux sites portuaires, de part et d'autre de deux rives (Kinshasa-Brazzaville), les impératifs nationaux d'ordre sécuritaire. Cette méconnaissance du régime de la libre circulation est souvent accompagnée des expulsions massives d'immigrants irréguliers sur le territoire de l'un quelconque des Etats intéressés<sup>662</sup>.

Cette situation est-elle de nature à s'améliorer avec la réalisation du projet de construction de pont route/rail entre Kinshasa et Brazzaville et le prolongement du chemin de fer Kinshasa-Ilebo ? Rien n'est en tout cas sûr et prédictible en l'absence de la volonté politique de deux Congo. Quoiqu'il en soit, ce projet a été retenu parmi les priorités du *Plan d'action pour l'Afrique de l'UA/NEPAD* (2010-2015)<sup>663</sup>. Cette rétention rend plus crédible, voire exigible, d'un point de vue politique, les promesses de la Banque africaine de développement (BAD) pour le financement, dans un premier temps, de l'étude de faisabilité dudit projet, à hauteur de 7,5 millions de dollars américains<sup>664</sup>, avant sa réalisation matérielle effective par la suite.

Peut-être le pont route/rail entre Kinshasa et Brazzaville aura-t-il le mérite d'accroître les échanges commerciaux entre les deux Congo car, en vérité, sur ce point et actuellement, *le Congo ne coopère pas beaucoup avec le Congo*. Leur commerce et partant leurs économies sont extravertis. Du point de vue à la fois des exportations et des importations, ils sont tournés essentiellement vers l'occident. Ils exportent ainsi ce qu'ils ne consomment pas<sup>665</sup> et

---

<sup>661</sup> *Ibidem*.

<sup>662</sup> Le PALMARES, « Brazzaville sursoit à l'expulsion des Congolais de la RDC dont a été déploré le rapatriement forcé de quelque 600 personnes », 5 septembre 2009.

<sup>663</sup> UNION AFRICAINE, *Plan d'action pour l'Afrique de l'UA/NEPAD, 2010-2015 : promouvoir l'intégration régionale et continentale en Afrique*, 2009, p.3.

<sup>664</sup> R. LUKUNDA VAKALA-MFUMU, *op.cit.*, p.79.

<sup>665</sup> Pour le Congo-Brazzaville : pétrole brut, bois, cacao, etc. Pour la RDC : diamants, pétrole brut, cobalt, cuivre et grumes. Voir GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, UNION AFRICAINE ET COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, *Annuaire statistique pour l'Afrique*, *op.cit.*, pp.139 et 144.



important pour consommer ce qu'ils ne produisent pas<sup>666</sup>. On est donc là dans une situation de dépendance économique totale. En tout état de cause, la déconnexion reste possible si tant est que les deux Etats en ont la volonté politique et pratiquent la bonne gouvernance, car les potentialités naturelles existent et sont loin de s'épuiser.

## Conclusion

La réglementation conventionnelle des rapports d'Etat entre les deux Congo est immense. De nombreuses conventions qui leur sont, même potentiellement, applicables ont été conclues au niveau multilatéral grâce à la fécondité juridique de cinq grandes sphères géopolitiques : l'universel du système des Nations Unies, le continental du système de l'Union africaine, l'Afrique centrale, le Bassin du Congo et l'Afrique des Grands Lacs. Ces sphères géopolitiques leur permettent de nouer des relations multisectorielles, à côté d'autres Etats partenaires, au sein d'une variété d'organisations internationales dont ils sont tous membres. Au-delà même de l'Union africaine et du système des Nations Unies, les principales organisations constituant leur point de jonction internationale sont constituées de la CEEAC, du CCPAC, de la COMIFAC, de la CICOS et de la CIRGL, sans oublier l'OHADA. Ce multilatéralisme assez développé est doublé d'un faible bilatéralisme, souvent secrété en période de crise ou dicté par celle-ci, en vue de résoudre des problèmes résiduels, spécifiques aux deux Congo, qui n'auraient pas été réglementés par le cadre juridique élaboré au sein des organisations internationales communes.

L'inventaire de ces conventions internationales et leur objet permettent d'affirmer que les relations entre la RDC et le Congo-Brazzaville sont fonction d'au moins cinq enjeux majeurs, d'ordre à la fois politique, sécuritaire, écologique et environnemental, à savoir : la gestion partagée et/ou la conservation durable des ressources naturelles communes, telles que les eaux du Bassin du Congo et les écosystèmes forestiers de l'Afrique centrale ; la participation à la construction de l'unité africaine ; l'ouverture au monde ; la recherche du bon voisinage et l'établissement d'un système viable de gestion et de règlement pacifique des différends.

Toutefois, le champ de l'analyse demeure largement inexploré. Bien que cette étude puisse avoir, dans le domaine juridique, un caractère pionnier, elle n'a pas permis pour autant d'examiner le sujet dans son intégralité. Aussi s'est-elle limitée, faute de temps et de place, à la présentation des tendances juridiques générales qui se dégagent, sans se préoccuper, au-delà d'accords bilatéraux, de l'état de ratification par les deux Congo des conventions internationales conclues au sein de diverses sphères géopolitiques de réalisation de leurs rapports à l'échelle multilatérale. La réflexion devrait donc se poursuivre sur les aspects qui n'ont pas été abordés, notamment les régimes juridiques consacrés par les différents traités internationaux, secteur par secteur, le bilan de leur application, le système de règlement

---

<sup>666</sup> *Ibidem*. Pour le Congo-Brazzaville : Viande et abats, machine mécanique, ouvrage en boîte, machine et appareil électrique, voitures et automobile. Pour la RDC : blé (dur), poisson congelé, riz, farine de froment, viande et abats.

pacifique des différends en vigueur entre les deux Etats ainsi que l'articulation de leurs relations à l'échelle transnationale.

## Bibliographie

### A. Textes juridiques

- 1) Accord de Lusaka du 10 juillet 1999 pour un cessez-le-feu en République démocratique du Congo et modalités de sa mise en œuvre.
- 2) Accord du 6 novembre 1999 instituant un régime fluvial uniforme et créant la CICOS.
- 3) Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000.
- 4) Charte des Nations Unies du 26 juin 1945.
- 5) Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006.
- 6) Constitution de la République du Congo du 20 janvier 2002.
- 7) Convention d'exploitation du pool Malebo du 22 novembre 2005.
- 8) Convention portant création de la Communauté économique des Pays des Grands Lacs, du 20 septembre 1976.
- 9) Décision Assembly/AU/Dec.392 (XVIII) sur l'intégration africaine, adoptée par la Conférence de l'Union, lors de sa 18<sup>ème</sup> session ordinaire, réunie à Addis-Abeba (Ethiopie), du 29 au 30 janvier 2012.
- 10) Décision Assembly/UA.Dec.112 (VII) relative au moratoire sur la reconnaissance des Communautés économiques régionales, adoptée par la Conférence de l'Union, lors de sa 7<sup>ème</sup> session ordinaire, tenue à Banjul (Gambie), du 1<sup>er</sup> au 2 juillet 2006.
- 11) Décision n° 02/CEEAC/CCGE/X/02 du 17 juin 2002 relative à la libre circulation des personnes dans l'espace CEEAC.
- 12) Décisions n° 01/CEEAC/CCGE/X/02 du 17 juin 2002 relative à la libre circulation des personnes dans l'espace CEEAC.
- 13) Déclaration de Dar-es-Salaam de la Conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs, du 20 novembre 2004.
- 14) Loi n°09/002 du 07 mai 2009 portant délimitation des espaces maritimes de la République démocratique du Congo.

- 15) Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs, du 15 décembre 2006.
- 16) Résolution AHG/Res.16 (I) relative aux litiges entre Etats africains au sujet des frontières, adoptée par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, lors de sa première session ordinaire, tenue au Caire (Egypte), du 17 au 21 juillet 1964.
- 17) Traité d'Abuja du 3 juin 1991 portant création de la Communauté économique africaine.
- 18) Traité du 5 février 2005 relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale et instituant la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC).
- 19) Traité instituant la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, du 18 octobre 1983.

## **B. Doctrine**

- 1) BALINGENE KAHOMBO, *La politique africaine commune de défense et de sécurité : fondement et cadre de mise en œuvre du pouvoir d'intervention de l'Union africaine dans les Etats membres*, mémoire de DES/DEA en Droit public, Université de Kinshasa, 2011.
- 2) BALINGENE KAHOMBO, « L'adhésion de la RDC à l'OHADA: vers la prospérité économique par l'unification du droit ? », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.11, juillet 2012, pp. 103-122.
- 3) BALINGENE KAHOMBO, « La coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC, du COMESA et de la SADC », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.5, août 2010, pp. 1-23.
- 4) BALINGENE KAHOMBO, *Le règlement pacifique du conflit en RDC : étude juridique pour une paix durable dans la Région des Grands Lacs*, Mémoire de licence en Droit, Université de Goma, 2006.
- 5) BALINGENE KAHOMBO, *Plan d'action de l'Union africaine pour l'intensification du commerce intra-africain et l'accélération de la création de la zone panafricaine de libre-échange*, communication présentée lors de la Conférence ayant pour thème : *Programmes et Plans d'action de l'Union africaine pour le développement économique et social de l'Afrique. Etat des lieux et perspectives*, organisée par l'Institut pour la démocratie, la gouvernance,

la paix et le développement en Afrique (IDGPDA), à l'occasion de la célébration du 10<sup>ème</sup> anniversaire de l'Union africaine, Kinshasa, le 9 juillet 2012, 20 pages.

- 6) BANZA MALALE MAKUTA (G.), *Les aspects juridiques dans les enjeux des crises congolaises. Des origines à nos jours (1860-2006)*, Kinshasa, Presses universitaires du Congo-Kinshasa, 2011.
- 7) BORELLA (F.), « L'Union des Etats de l'Afrique centrale », *Annuaire français de droit international*, vol.XIV, 1968, pp.167-177.
- 8) BUKASA (J.), *Le régime international du Fleuve Congo*, thèse de doctorat, Université de Paris I, 1972.
- 9) CLARK (J.F.) (éd.), *The African States of the Congo War*, Kampala, Fountain Publishers, 2007.
- 10) COMBACAU (J.) et SUR (S.), *Droit international public*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2006.
- 11) JOORIS (J.), *L'Acte général de la Conférence de Berlin*, Bruxelles, Mucquandt, 1885.
- 12) KABUYA KALALA (F.) et TSHIUNZA MBIYE (O.), « Communautés économiques régionales : quelle stratégie d'intégration en RDC ? », *Cahiers économiques et sociaux*, vol.XXVII, n°2, novembre 2010, pp.5-22.
- 13) LECLERCQ (C.), *L'ONU et l'affaire du Congo*, Paris, Payot, 1964.
- 14) LUBIKU LUSIENSE (R.-N.), *Les frontières internationales de la République démocratique du Congo (RDC) : état des lieux et enjeux géostratégiques*, Kinshasa, OSISA, septembre 2012.
- 15) LUKUNDA VAKALA-MFUMU (R.), *Le Fleuve Congo comme voie de coopération internationale : statut et régime juridique actuel*, mémoire de DES/DEA en Droit public, Université de Kinshasa, août 2011.
- 16) MAMBA Wa NGINDU, *Le regroupement régional dans la politique étrangère du Zaïre*, Kinshasa, IRES, 1980.
- 17) MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO (A.) *Emergence des Etats nouveaux et droit international*, Kinshasa, PUZ, 1984.
- 18) MAVUNGU MVUMBI-di-NGOMA, *Les relations interafricaines*, Paris, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie moderne, 1990.

- 19) MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES DE LA RDC, *Traditions et perspectives de la diplomatie de développement en République démocratique du Congo*, Kinshasa, GESCOM-Max FELLOUS, Directeur général, et GESCOM-ICOLOR VISION AFRIQUE-Gérard SARFATI, Directeur général, 2010.
- 20) MONONI ASUKA NGONGO et KOLI ELOMBE MUTUKOA, *L'Organisation de l'unité africaine. Vingt ans après. Des espoirs déçus ?*, Kinshasa, PUZ, 1988.
- 21) MUTOY MUBIALA, *Coopérer pour la paix en Afrique centrale*, Genève, UNIDIR, 2003, p.5.
- 22) MWAMBA MPUTU (B.), *Histoire des rivalités franco-belges au Congo. De Léopold II à Mobutu*, Paris, éd. Bayanda, 2008.
- 23) MWAYILA TSHIYEMBE, *Géopolitique de paix en Afrique médiane. Angola, Burundi, République démocratique du Congo, République du Congo, Ouganda et Rwanda*, Paris, L'harmattan, 2003.
- 24) MWAYILA TSHIYEMBE, *La politique étrangère de la République démocratique du Congo. Continuités et ruptures*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- 25) NDAYWEL è NZIEM (I.), *Nouvelle histoire du Congo. Des origines à la République démocratique*, Kinshasa et Bruxelles, Afrique Editions et Le Cri Edition, 2009.
- 26) NDESHYO RURIOSE (O.), « La crise en Afrique des Grands Lacs et ses conséquences sécuritaires pour les pays de la région », in O. NDESHYO RURIOSE (éd.), *Mélanges Célestin Nguya-Ndila. La République démocratique du Congo : les défis récurrents de décolonisation et de développement économique et social*, Kinshasa, Editions CEDESURK, octobre 2012, pp.1177-1190.
- 27) NDESHYO RURIOSE (O.), *L'héritage de l'OUA à l'UA : la quête permanente de l'unité africaine*, Kinshasa, Editions universitaires africaines, 2010.
- 28) NGASSAKI (A.), « La perspective du Congo-Brazzaville dans la dynamique régionale en Afrique centrale », in MBAYA KANKWENDA (éd.), *Dynamique des conflits et crises de développement en Afrique centrale*, Paris, éd. Duboiris, 2004, pp.321-361.
- 29) NGOIE TSHIBAMBE (G.), *La République démocratique du Congo dans les relations internationales. La trajectoire d'une impossible quête de puissance*, Lubumbashi, Laboratoire des sciences sociales appliquées, 2005.

- 30) NGUYA-NDILA MALENGANA (C.), *Droit international public. Domaine public international*, Kinshasa, Les éditions Issablaismultimedia, 2006.
- 31) NGUYA-NDILA MALENGANA (C.), *Frontières et voisinage en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions CEDI, 2006.
- 32) OIF, *Le mouvement panafricain au vingtième siècle. Recueil des textes*, Dakar, 2004.
- 33) PELLET (A.) et DAILLIER (P.), *Droit international public*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2002.
- 34) PILARSKI (C.), *La gestion partagée des ressources en eau dans le Bassin du Congo. Etat des lieux et perspectives*, mémoire de maîtrise en études internationales, Université Laval, 2009.
- 35) SASSOU N'GUESSO (D.), « Pour un pacte panafricain contre l'agression », *Géopolitique africaine*, n°10, avril 2003, pp.11-34.
- 36) SEGIHOBE BIGIRA (J.-P.), *Le partenariat pour les forêts du Bassin du Congo entre non-droit et droit. Contribution à l'étude de la responsabilité des acteurs*, thèse de doctorat en Droit, Université de Gand, Belgique, 2009.
- 37) SHAKA (A.) (éd.), *La résolution des conflits en Afrique des Grands Lacs. Revue critique des mécanismes internationaux*, Butare, Ed. de l'UNR, 2004.
- 38) YEZI PYANA-FUMU, *La géopolitique internationale du Zaïre*, Lubumbashi, aux éditions Africa, 1979.
- 39) ZORGBIBE (Ch.), « Le "Pacte Sassou N'guesso" et la théorie des alliances », *Géopolitique africaine*, n°19-20, octobre 2005, pp.259-269.

### **C. Rapports et autres documents officiels**

- 1) CABINET S.A.I., *Contraintes aux échanges commerciaux intra CEEAC. Investigation sur les contraintes aux échanges commerciaux intra CEEAC en vue de la libéralisation des échanges dans le cadre de la création de la zone de libre échange*, rapport final de l'étude, octobre 2006.
- 2) COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, *Libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux*, rapport du Département des affaires économiques, avril 2008.
- 3) COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, *Rapport sur le suivi de l'application des recommandations de la quatrième Conférence des ministres*

*africains de l'intégration (CMAI)*, Addis-Abeba, Département des affaires économiques, juillet 2011.

- 4) GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, UNION AFRICAINE ET COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, *Annuaire statistique pour l'Afrique*, 2011.
- 5) ONU, *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, cas, n°2*, supplément 1959-1963, New York, Département des affaires politiques du Conseil de sécurité des Nations Unies, 1967.
- 6) UNION AFRICAINE, *Plan d'action pour l'Afrique de l'UA/NEPAD, 2010-2015 : promouvoir l'intégration régionale et continentale en Afrique*, 2009.

#### **D. Internet**

- 1) Société des historiens du Congo-Brazzaville, « Bibliographie », <http://www.historiensducongo.unblog.fr>, consulté le 20 août 2012.
- 2) [www.congoforum.be/fr/showpage.asp?page=sponsors](http://www.congoforum.be/fr/showpage.asp?page=sponsors), « Les archives de la Conférence nationale souveraine », consulté le 19 juin 2012.