



## **Systeme national d'intégrité**

**Transparency International**

**Etude pays**

**République démocratique du Congo 2007**

## Auteur du rapport

### **Bureau d'études de recherches et de consulting international (BERCI), RDC :**

Mme Francesca BOMBOKO Bombelenga, Directeur de Berci et chef du projet

M. BOPENDA Bo'Nkumu-Lonyangela, Secrétaire général honoraire à la Santé publique

Prof. Eugène BANYAKU Luape Epotu, Professeur à l'université de Kinshasa

M. Christophe KAWÉ Kasongo, Analyste au BERCI

## Remerciements de l'auteur

Notre gratitude est grande envers Transparency International pour nous avoir confié la lourde responsabilité de réaliser l'étude du Système national d'intégrité de la République démocratique du Congo (RDC). Son expertise, ses conseils et surtout sa patience ont énormément contribué à améliorer la qualité de cet ouvrage.

Nous remercions aussi tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à cette étude, par les entretiens, la documentation, les contacts, les recommandations, en particulier : les autorités de la RDC, les membres du gouvernement et des cabinets ministériels, les députés et Sénateurs, les professeurs d'université, les membres de la société civile, les fonctionnaires de l'administration publique, la presse, ainsi que les participants aux groupes de discussion. Nous ne pouvons terminer ces remerciements sans mentionner le personnel de BERCI qui a servi de secrétariat technique pendant toute la durée de ce projet.

Cette étude étant une première expérience d'analyse d'un secteur à la fois complexe et multidimensionnel ne fait qu'effleurer le sujet qui dans le cas de la République démocratique du Congo mérite une réflexion plus approfondie et détaillée.

Nous fondons l'espoir qu'elle sera une référence pour les travaux futurs.

Cette étude a été rendue possible grâce à une subvention de la Banque européenne d'investissement.



La validité des informations contenues dans cette étude a été dûment vérifiée à la date de 2007, allégations comprises. Cependant Transparency International décline toute responsabilité quant aux conséquences que leur utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes pourrait entraîner.

© 2007 Transparency International

Transparency International Secretariat

Alt Moabit 96

10559 Berlin

Germany

<http://www.transparency.org>

A la mémoire de Freddy MWAMBA NKOLE, enquêteur pour BERCI, tragiquement décédé dans l'accident d'avion survenu à Kinshasa le 4 octobre 2007.

# Table des matières

<b>Remerciements de l'auteur .....</b>	<b>2</b>
<b>Liste des sigles et abréviations .....</b>	<b>5</b>
<b>A propos des études SNI .....</b>	<b>8</b>
Qu'est-ce que le Système national d'intégrité? .....	8
Pourquoi réaliser des études pays du SNI ? .....	8
Méthodologie des études SNI .....	9
<b>Résumé .....</b>	<b>10</b>
<b>Profil du pays .....</b>	<b>12</b>
Aperçu général.....	12
Aperçu historique .....	13
La situation actuelle.....	14
<b>L'état de la corruption .....</b>	<b>16</b>
Les manifestations de la corruption .....	17
Les facteurs favorisant de la corruption.....	22
Le coût de la corruption .....	32
L'impact des évolutions récentes.....	33
<b>Les activités de lutte contre la corruption .....</b>	<b>35</b>
L'approche institutionnelle .....	35
L'approche économique.....	37
Les approches tournées vers le public.....	38
<b>Le Système national d'intégrité.....</b>	<b>40</b>
L'administration publique .....	40
Le pouvoir exécutif .....	45
Le pouvoir législatif .....	49
Le pouvoir judiciaire .....	52
Les partis politiques.....	56
La Commission électorale.....	58
Les institutions suprêmes d'audit.....	61
Les agences chargées de l'application des lois.....	63
L'armée et les services de sécurité .....	65
L'administration régionale et locale.....	68
Le système de passation des marchés.....	70
Les entreprises publiques .....	75
Les agences de lutte contre la corruption .....	79
Le secteur des médias .....	82
La société civile.....	85
<b>Evaluation du Système national d'intégrité .....</b>	<b>90</b>
<b>Priorités et recommandations .....</b>	<b>92</b>
<b>Annexe 1 .....</b>	<b>96</b>
La liste des membres du gouvernement central.....	96
<b>Annexe 2 .....</b>	<b>98</b>
Ministères ayant des administrations traditionnelles en province .....	98

<b>Annexe 3</b> .....	<b>99</b>
Liste des entreprises publiques selon leur tutelle, technique, administrative et financière .....	99
<b>Annexe 4</b> .....	<b>101</b>
Liste des structures érigées en offices ou régies .....	101
<b>Annexe 5</b> .....	<b>102</b>
Liste des offices et régies ayant des représentations en provinces .....	102
<b>Annexe 6</b> .....	<b>103</b>
Analyse des affectations budgétaires en 2005 et leurs incidences sur la redistribution sociale ...	103
<b>Références</b> .....	<b>106</b>

## Liste des sigles et abréviations

ADF	Alliance of Democratic Forces
AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo
ANEP	Association nationale des entreprises publiques
ANR	Agence nationale des renseignements
ASADHO	Association africaine des droits de l'Homme
ASBL	Association sans but lucratif
BAD	Banque africaine de développement
BCECO	Bureau central de coordination
BERCI	Bureau d'études, de recherches et de consulting international
CAP	Cadre d'assistance au pays
CEI	Commission électorale indépendante
CES	Conseil économique et social
CDC	Convention des démocrates chrétiens
CDI	Centre des impôts
CELC	Commission d'éthique et de lutte contre la corruption
CENCO	Commission épiscopale nationale du Congo
CIAT	Comité international de l'accompagnement de la transition
CILU	Cimenterie de Lukala
CINAT	Cimenterie nationale
CNS	Conférence nationale souveraine
CODECO	Coalition des démocrates congolais
CPPG	Comité de pilotage du programme du gouvernement
CSJ	Conseil suprême de justice
DFID	Department For International Development
DGI	Direction générale des impôts
DGM	Direction générale des migrations
DGRAD	Direction générale des recettes administratives, domaniales et de participation
DIC	Dialogue intercongolais
DSCRIP	Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
EAD	Entités administratives décentralisées
EU	Union européenne
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FDD	Forces pour la défense de la démocratie
FDLR	Forces démocratiques pour la libération du Rwanda
FEC	Fédération des entreprises du Congo
FENAPEC	Fédération nationale des petites et moyennes entreprises du Congo
FMI	Fonds monétaire international
FNL	Forces nationales de libération
GECAMINES	Générale des carrières et des mines
HAM	Haute autorité des médias

IFES	International Foundation for Election Systems (Fondation internationale pour les systèmes électoraux)
IRM	Innovative Resources Management
ITIE	Initiative de transparence des industries extractives
JED	Journalistes en danger
LICOCO	Ligue congolaise de lutte contre la corruption
LICOF	Ligue contre la corruption et la fraude
MDRP	Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration
MIBA	Minière de Bakwanga
MLC	Mouvement de libération du Congo
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC
MSR	Mouvement social pour le renouveau
NDI	National Democratic Institute
NDS	Nouvelle dynamique syndicale
OBMA	Office des biens mal acquis
OCEP	Observatoire congolais d'éthique professionnelle
OFIDA	Office des douanes et accises
OGEDEP	Office de gestion de la dette publique
OHADA	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
ONATRA	Office national des transports
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PALU	Parti lumumbiste unifié
PAP	Programmes d'actions prioritaires
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNC	Police nationale congolaise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPRD	Parti pour la reconstruction et le développement
PPTTE	Pays pauvres très endettés
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance)
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie
RCD /N	Rassemblement congolais pour la démocratie/ national
RCD/ML	Rassemblement congolais pour la démocratie/Mouvement de libération
RDC	République démocratique du Congo
REGIDESO	Régies des eaux
RELCOF	Réseau de lutte contre la corruption
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
RTNC	Radio Télévision nationale congolaise
SASMIP	Service d'achat des substances minérales précieuses
SNEL	Société nationale d'électricité

SNI	Système national d'intégrité
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Transparency International
UDPS	Union pour la démocratie et le progrès social
UE	Union européenne
UPC	Union des patriotes congolais
USAID	United States Agency for International Development

## A propos des études SNI

### Qu'est-ce que le Système national d'intégrité?

Le Système national d'intégrité (SNI) comprend les institutions fondamentales, les secteurs d'activités spécifiques (les 'piliers') qui contribuent à l'intégrité, la transparence et l'obligation redditionnelle dans la société. Lorsqu'il fonctionne correctement, le SNI contribue à la lutte contre la corruption comme part d'un combat plus large contre l'abus du pouvoir, les délits de commission et de concussion sous toutes ses formes. Le renforcement du SNI concerne la promotion de la bonne gouvernance dans tous les aspects de la société.

Le concept de SNI a été élaboré et promu par Transparency International comme faisant partie de l'approche holistique de lutte contre la corruption. S'il n'existe pas de plan directeur pour un système efficace de prévention de la corruption, il existe par contre un consensus international toujours croissant relatif aux caractéristiques apparentes qui marchent le mieux pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité. Les études pays sont basées sur une évaluation de la qualité des institutions concernées par tout le système anti-corruption.

### Pourquoi réaliser des études pays du SNI ?

Le but de chaque étude pays est d'évaluer le Système national d'intégrité sur le plan théorique (lois et dispositions réglementaires) et sur le plan de la pratique (la mesure dans laquelle cela fonctionne). A travers ces études, Transparency International (TI) vise à présenter un aperçu global des Systèmes nationaux d'intégrité provenant des pays de toutes les régions du monde. Ces études présentent aussi bien les repères permettant de mesurer les évolutions futures dans ces pays qu'une base de comparaison au sein d'un groupe donné de pays.

En matière d'établissement de repères, les études offrent un point de départ pour identifier les domaines qui nécessitent une action prioritaire. Elles constituent également la base à partir de laquelle les parties prenantes peuvent évaluer les initiatives existant dans le cadre de la lutte contre la corruption. Les études pays du SNI contribuent à expliquer par exemple les piliers qui sont les plus solides et pourquoi, si ces derniers peuvent se supporter mutuellement, et les facteurs qui contribuent ou inhibent leur efficacité. Les études pays évaluent également les domaines sur lesquels on doit insister pour améliorer le système et les facteurs nécessaires pour soutenir l'élaboration globale du SNI.

Dans le cadre des comparaisons entre pays, les études pays créent une forte base empirique qui complète notre compréhension du mode de gestion de pays ayant de bonnes ou mauvaises performances. Au sein des régions où plusieurs pays évoluent dans un cadre politique, économique et social similaire, les résultats de l'étude peuvent créer une sorte de pression par les pairs pour engager des réformes ou créer des opportunités en tirant des leçons de pays situés à des niveaux de développement similaires.

Les études pays constituent pour Transparency International un important outil de mesure. Elles complètent les indices et les enquêtes que réalise TI, tels que l'Indice de perceptions de la corruption (IPC), l'Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) et le Baromètre mondial de la corruption, ou les enquêtes nationales, qui explorent les pratiques et les contraintes spécifiques à chaque pays, pour aboutir à des résultats qualitatifs empiriques relatifs aux règles et pratiques régissant les systèmes d'intégrité. Plus de 70 études du genre ont déjà été conduites jusqu'en août 2007.

TI pense qu'il est nécessaire de comprendre les dispositions réglementaires et la capacité des piliers du SNI de même que leurs interactions et pratiques afin d'être en mesure de diagnostiquer les risques de corruption et d'élaborer des stratégies devant permettre de confronter lesdits risques. Les Etudes pays du SNI constituent un produit de TI d'une qualité unique dans la mesure où elles reflètent l'approche systémique qu'adopte TI pour contrer la corruption, et l'indépendance d'analyse que peut offrir l'ONG réputée mondialement pour son combat contre la corruption.

## Méthodologie des études SNI

Les études pays du SNI présentent une évaluation qualitative du système d'intégrité d'un pays. Ces études sont basées sur des sources de données à la fois objectives et subjectives, qui varient quantitativement en fonction du pays évalué. Les études nécessitent en conséquence des recherches à la fois documentaires et de terrain.

Dans le cadre des études pays, au moins un *focus group* (groupe de discussion) s'est réuni. Les groupes de discussion sont composés d'experts en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption, choisis au sein du secteur public, du secteur privé, des professions libérales (par exemple les juristes, les comptables et les ingénieurs), des bailleurs de fonds le cas échéant, des médias et de la société civile. L'objectif du groupe de discussion est de réunir une large base d'acteurs pour évaluer le SNI et commenter la première version de l'étude nationale d'intégrité. Les conclusions de la réunion fournissent des renseignements en vue de la révision de l'étude.

Chaque étude de pays est révisée par au moins un expert externe indépendant.

## Résumé

La République démocratique du Congo (RDC) est un pays très vaste situé au centre de l'Afrique. Potentiellement très riche avec une population estimée à plus de 60 millions d'habitants répartis en plus de 200 ethnies, les immenses potentialités naturelles et du sous-sol du pays ne profitent pas à la population. Sur 177 pays, la RDC est classée 167<sup>ème</sup> dans l'indice de développement humain<sup>1</sup> et est considérée comme un des pays les plus pauvres de la planète.

Le pays a une structure administrative et institutionnelle complexe qui varie selon les régimes politiques qui se sont succédés. Le régime politique actuel est semi-présidentiel et le multipartisme est consacré dans la nouvelle Constitution, promulguée le 18 février 2006 et qui prévoit d'augmenter le nombre de provinces de 11 à 26. Malgré l'adoption par l'Assemblée Nationale d'un projet de loi sur le statut de l'opposition politique au premier semestre de 2007, certains observateurs politiques, ainsi que des membres des partis de l'opposition craignent une dérive dictatoriale du Président élu en octobre 2006. Ainsi, la paix et la sécurité demeurent très fragiles dans le contexte post-électoral.

Par ailleurs, des poches d'insécurité, dans les deux Kivu, l'Ituri et le Nord-Katanga continuent à constituer une menace pour la stabilité de la RDC. La difficulté de réformer l'armée nationale, le manque de moyens opérationnels et la faiblesse de la direction militaire constituent également des obstacles sérieux à toute véritable réforme du secteur de la sécurité et de la bonne gouvernance. L'extrême prudence du nouveau gouvernement semblent créer un désenchantement auprès de la population. Le constat général qui s'ensuit est une faiblesse du pouvoir, une crise de confiance ainsi qu'une méconnaissance profonde des nouvelles autorités en rapport avec la répartition des compétences entre les différentes entités à tous les niveaux, et en rapport avec les principes fondamentaux de la bonne gouvernance.

Aggravée par le conflit de 1998 et une transition politique de 16 ans, la corruption est très répandue et cause de lourdes pertes dans la capacité des services publics à assurer leurs missions essentielles. Le pays est classé 168<sup>ème</sup> sur 180 pays noté dans l'Indice de perceptions de la corruption de Transparency International. Le phénomène de corruption a donc atteint un niveau endémique. La reproduction du phénomène de la corruption s'est particulièrement imposée avec une étendue et une accélération pendant la transition embrassant toute la vie nationale au niveau de l'Etat, de la société et des individus.

L'Etat congolais et la société civile sont restés longtemps sans cadre institutionnel ni ordre fonctionnel dans la lutte contre la corruption. Pendant la première partie de la deuxième République, les services spéciaux de sécurité ont été appelés à mettre en place des unités d'enquêtes et de contre-vérification pour la lutte contre la corruption. Depuis lors, plusieurs approches ont été mises en œuvre, sans succès malgré un soutien considérable de la part des bailleurs des fonds.

Paradoxalement, une première évaluation du système national d'intégrité en RDC semble indiquer qu'il fonctionne à peu près correctement. En effet, dans tous les piliers du système, il existe des lois, des réglementations, des codes d'éthique ou de bonne conduite, ainsi que des mécanismes d'intégrité et de transparence, les uns plus élaborés, plus complets ou plus pertinents que les autres. Cependant les bonnes pratiques n'existent pas vraiment car les lois et les réglementations existantes ne sont soit pas appliquées du tout, soit ne le sont que sélectivement. En considérant le «complexe de la corruption» en lieu et place de la corruption stricto sensu, il devient évident que la «pratique» de la corruption est endémique dans le fonctionnement de tous les piliers à des degrés divers. Cette «pratique» est renforcée par la politisation à outrance surtout des secteurs de l'armée et des services de sécurité avec ses effets néfastes transversaux affectant tous les piliers.

Il existe un manque de volonté et de détermination du pouvoir exécutif, judiciaire, et législatif pour contribuer à la mise en place d'un Système national d'intégrité efficace. La raison est la faiblesse de la société civile, en particulier des confessions religieuses, l'indulgence de la communauté internationale et la division ou le manque de solidarité des associations professionnelles. Toutefois, si la non-application ou l'application partielle des mécanismes d'intégrité ne permet pas de dégager des bonnes pratiques internes à chaque pilier, il faut toutefois reconnaître que l'une des forces des initiatives de lutte contre la corruption en RDC depuis son indépendance est la dénonciation. Ces dénonciations ont grandement contribué à la compréhension de l'ampleur du phénomène. Mais, dans un contexte où l'infraction de la corruption reste totalement figurative, rares sont les cas dans l'histoire du pays où les actions d'envergure ont abouti par la procédure judiciaire.

Par conséquent, bien qu'ayant contribué de manière significative à l'identification de l'ampleur du phénomène, les différentes stratégies gouvernementales de lutte contre la corruption en RDC n'ont

pas encore contribué de façon significative à la réduction du fléau, et pas nécessairement à cause des lacunes du système judiciaire. En effet, pour les hauts responsables du pays, non seulement « la corruption, c'est les autres », mais aussi « les activités de lutte contre la corruption » sont de véritables moyens de déstabilisation des adversaires politiques redoutables ainsi que de véritables épées de Damoclès pour garder dans le droit chemin leurs amis et complices.

Dans ce contexte, l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption, menée par un comité de pilotage avec implication participative de toutes les parties prenantes, doit être une priorité. Cette stratégie devra, notamment, effectuer une évaluation des stratégies actuelles et passées ; un diagnostic complet des institutions et pratiques de lutte contre la corruption ; une identification des méthodes de « contournement » passées, actuelles, et potentielles en rapport avec les initiatives de lutte contre la corruption afin d'y proposer des solutions. La stratégie devra également formuler des propositions de clarifications des procédures de plaintes et des propositions pour l'instauration par catégories des instances spécialisées pour dépôt des plaintes et les poursuites judiciaires sur des actes de corruption selon la gravité et la flagrance des faits.

Le Président de la République doit piloter cette lutte contre la corruption en RDC pour inciter tous les acteurs politiques à manifester une plus grande volonté dans ce contexte. Un tel effort national doit être accompagné par une politique qui accorde à chaque pilier l'espace et les moyens adéquats pour renforcer sa capacité et pour pleinement jouer son rôle dans le SNI. Un cadre de concertation qui permet à tous les acteurs pertinents, et surtout la société civile, de s'exprimer, de participer à l'élaboration d'une stratégie nationale et de veiller à sa mise en œuvre sera clé pour une coordination efficace de toutes les initiatives visant à renforcer le Système national d'intégrité en République démocratique du Congo.

## Profil du pays

### Aperçu général

La République démocratique du Congo (RDC) est un pays vaste<sup>2</sup> situé au centre de l'Afrique. Elle partage ses frontières avec neuf pays voisins. Elle est potentiellement très riche avec une population estimée à plus de 60 millions d'habitants répartis en plus de 200 ethnies.

La population congolaise est composée d'un grand nombre de jeunes, 48 pourcent de la population étant des enfants de moins de 14 ans. L'espérance de vie est en moyenne de 52,6 ans pour les femmes et 50,1 pour les hommes. Les ménages comptent en moyenne six membres.

La population partiellement active, entre 15 et 64 ans, est estimée à 57 pourcent. En 1990, 68 pourcent travaillaient dans le secteur agricole, 13 pourcent dans l'industrie et 19 pourcent dans le secteur tertiaire. Un enfant sur quatre (entre 5 et 14 ans) travaille, soit pour le compte d'une personne extérieure à son ménage pour des tâches domestiques (plus de quatre heures par jour) ou autres (à la ferme ou affaires), soit pour sa famille<sup>3</sup>.

Par ailleurs, le pays recèle de nombreuses richesses minières (or, diamant, coltan, cuivre, cobalt, pétrole, niobium, bois, café, etc.), et une faune et une flore d'une biodiversité remarquable. Traversée par le fleuve Congo, la RDC est dotée d'un potentiel hydroélectrique évalué à 100 000 mégawatt (MW) soit 13 pourcent du potentiel mondial, mais ne dispose actuellement que d'une puissance totale installée de 2 516 MW, soit 2,5 pourcent du potentiel estimé. Le taux d'accès des populations à l'électricité est de 1 pourcent en milieu rural, 30 pourcent dans les villes, soit 6 pourcent sur le plan national contre une moyenne de 24,6 en Afrique Subsaharienne<sup>4</sup>. Par ailleurs, en dépit de son potentiel hydrographique très riche, la population accède difficilement à l'eau de qualité : 27,2 pourcent seulement des ménages ont accès à l'eau potable<sup>5</sup>. Le potentiel agricole est également inexploité, de même que sont les énormes possibilités dans les domaines de la foresterie et de la pêche<sup>6</sup>.

Les immenses potentialités naturelles et du sous-sol du pays ne profitent pas à la population. La RDC est considérée comme un des pays les plus pauvres de la planète<sup>7</sup>. Le Produit intérieur brut (PIB) par capita a baissé d'USD 380 à l'indépendance en 1960 à USD 224 en 1990 et était de USD 120 en 2005<sup>8</sup>. Marqué par 40 ans de mauvaise gouvernance, de déprédation de l'économie du pays et de privatisation forcée d'un secteur public inefficace et prédateur, le pays se classe 167ème sur 177 pays noté dans l'IDH.

Le pays a une structure administrative et institutionnelle complexe qui varie selon les régimes politiques.

Sur le plan administratif, le pays est actuellement subdivisé en 11 provinces dont la capitale du pays, Kinshasa, qui a le statut de ville-province. Il est prévu que les 11 provinces passent à 26 provinces, selon la nouvelle Constitution promulguée le 18 février 2006. De façon générale moins de 2 pourcent des routes sont goudronnées<sup>9</sup>, sur les 600 km de routes asphaltées du pays.

Sur le plan institutionnel, les institutions de la République sont : le Président de la République, le Sénat, l'Assemblée nationale, le gouvernement ainsi que les cours et tribunaux. Le régime politique actuel est semi-présidentiel et le multipartisme est consacré dans la nouvelle Constitution promulguée le 18 février 2006. Malgré l'adoption par l'Assemblée nationale d'un projet de loi sur le statut de l'opposition politique au premier semestre de 2007, quelques observateurs politiques internationaux et locaux, ainsi que des membres des partis de l'opposition, craignent une dérive dictatoriale du Président actuel<sup>10</sup>.

La RDC émerge de plusieurs périodes de gestion désastreuse, d'instabilité politique, économique et de conflit. De 1960 à 1990, son développement socio-économique est inconstant avec des périodes de croissance alternant avec des périodes d'inflation. La dictature, entretenue de l'intérieur et de l'extérieur, a assombri le climat politique et social du pays, le boom économique des années 1970 et les espoirs de la société<sup>11</sup>. Les unités de production mal gérées depuis la nationalisation de 1973, la destruction des infrastructures industrielles et commerciales lors des pillages de 1991 et 1993 et la crise économique qui a suivi ont eu pour conséquence que la quasi-totalité des entreprises structurées de la RDC, y compris la Banque centrale et les banques commerciales, opèrent dans une large mesure sur le mode informel<sup>12</sup>.

En 1992, la suspension de la coopération officielle de la communauté européenne à cause de manque de transparence dans la gestion de l'Etat et de ses ressources s'est traduite par une réduction drastique des flux des ressources financières vers le pays et une réorientation vers un

type de coopération décentralisée<sup>13</sup>. Actuellement, l'aide internationale en RDC se caractérise par la combinaison paradoxale d'un nombre relativement élevé de donateurs (plus de 20) et un montant relativement faible de l'aide qui est d'environ USD 15 par tête par an<sup>14</sup>. Depuis avril 2001, le gouvernement est de nouveau en programme avec les institutions de Bretton Woods, et depuis 2002 avec l'Union européenne<sup>15</sup>. La coopération officielle entre la communauté internationale et la RDC a été renouée par la signature d'un Programme indicatif national (PNI) qui se focalise sur la lutte contre la pauvreté et l'appui institutionnel<sup>16</sup>. La Banque mondiale a apporté son soutien à travers une série d'appuis budgétaires et d'opérations d'investissements. Puis, cette assistance a été suspendue à cause de la détérioration de la situation économique pendant la période électorale (de mi-2005 à fin 2006), conséquence du non-respect des accords de réformes économiques. Le nouveau gouvernement issu des élections de 2006 reste en discussion avec le FMI pour trouver un accord sur les nouveaux objectifs du SMP. Sa conclusion ouvrira la voie à un nouveau mécanisme de FRPC<sup>17</sup>.

Le pays est parmi la quarantaine de pays bénéficiaires de l'initiative «pays pauvres très endettés» (PPTÉ) de la Banque mondiale dans le cadre de son programme de l'allègement de la dette. Par cette initiative, les créanciers se sont engagés à annuler 6,3 milliards de dollars de dette quand la RDC atteindra le terme de l'initiative (point d'achèvement), probablement en 2008.

Aggravée par le conflit de 1998 et une longue transition politique de 16 ans, la corruption est très répandue en RDC et cause de lourdes pertes de la capacité des services publics à assurer des services essentiels. En 2007, le pays fut classé 168ème sur 180 pays notés par Transparency International.

## Aperçu historique

Ancienne colonie belge, la RDC accède à l'indépendance le 30 juin 1960. Le 24 novembre 1965 marque la prise de pouvoir du général Mobutu et la mise en place d'un système centralisé qui se caractérise par une forte concentration opérationnelle du pouvoir où lui, le Président de la République, est la seule autorité<sup>18</sup>.

Après avoir servi jusqu'aux années 1980 comme allié stratégique face au bloc soviétique, la RDC perd son intérêt géostratégique pour les pays occidentaux avec la chute du Mur de Berlin. En 1990 Mobutu prononce le multipartisme et doit accepter la formule d'une Conférence Nationale Souveraine (CNS) représentant les « forces vives » et les institutions du pays. Après enlèvement de la CNS, des pillages systématiques en septembre 1991 vont insuffler une autre impulsion à la vie politique nationale. A partir de 1990, la libéralisation de la vie politique entraîne l'apparition d'une multitude de nouveaux partis politiques et une multitude de journaux qui se transforment en organes de dénonciation. Sur le plan économique, le système patrimonial et mercantiliste de Mobutu a ruiné l'appareil de l'Etat ; le triptyque : pouvoir, obéissance, argent de la période Mobutu perdure encore aujourd'hui.

Entre 1994-1995, le génocide au Rwanda provoque un afflux massif de réfugiés dans la partie Est de la RDC qui déstabilise la région avec la guerre dite de 1996. Cette guerre précipite le départ de Mobutu et la prise de pouvoir par l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) de Laurent-Désiré Kabila qui s'autoproclame Président le 17 mai 1997<sup>19</sup>. Sous Kabila, la « kléptocratie » fut démocratisée. La guerre de 1998, conséquence directe du conflit entre le Président congolais et ses parrains ougandais et rwandais qui l'avaient aidé à renverser Mobutu, perdurera jusqu'en 2003. « La première guerre mondiale africaine », cette guerre a vu l'implication d'une pluralité d'acteurs dont les armées nationales du Rwanda, du Burundi, de l'Ouganda, de l'Angola, de la Namibie et du Zimbabwe, et divisait le pays en trois zones. Elle a causé plus de 3,8 millions de morts et 31 000 civils continuent de mourir chaque mois de suite du conflit<sup>20</sup>. Au-delà de son côté militaire meurtrier et désastreux et de son côté économique « inique », la crise congolaise s'explique en interne et externe d'une manière bien distincte. En interne, il s'agit essentiellement d'une crise de légitimité où les uns contestent le pouvoir des autres en déplaçant ces contestations et revendications du terrain de la non-violence vers le terrain des armes. En externe, la conflictualité récurrente s'explique en partie par l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC par les pays voisins, et le pillage systématique de ses richesses nationales. Toutefois, le 10 juillet 1999, un accord de cessez-le-feu est signé à Lusaka.

En janvier 2001, Laurent-Désiré Kabila est assassiné et remplacé à la tête du pays par son fils Joseph Kabila. Une mission de maintien de la paix, la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC), aujourd'hui composée de plus de 17 000 hommes, s'installe dans le pays, et

l'arrivée au pouvoir de Joseph Kabila permet, effectivement, la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka, le démarrage effectif de l'accord de paix, le retrait des troupes rwandaises et ougandaises, ainsi que la libéralisation des partis politiques et des médias.

Les négociations de paix entre les belligérants, l'opposition politique non armée et les forces vives de la nation sous l'appellation de « Dialogue intercongolais » (DIC) mettent fin au conflit armé avec la signature d'un « accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo », le 16 décembre 2002 à Pretoria. Cet accord consacre théoriquement la fin de la guerre et un nouvel ordre politique dans le pays. Il a permis d'associer à la gestion du pouvoir les différentes composantes qui se sont fait la guerre dans un gouvernement de transition.

Cet accord met en œuvre le fameux système «1 + 4», avec un Président de la République (le Président Kabila se maintient à la tête du pays) et quatre vice-présidents (les chefs des principaux mouvements rebelles, MLC et RCD, un représentant de la composante gouvernementale, ainsi qu'un représentant de l'opposition non-armée). Toutefois, l'absence de confiance parmi les composantes du gouvernement de transition et l'idée répandue parmi ces derniers qu'ils n'ont pas fait la guerre pour après perdre les élections, et donc une volonté farouche de conserver la « maîtrise » des institutions du pays à Kinshasa – comprenant la gestion des ressources financières et naturelles via les structures étatiques de la capitale – ont fait peser un risque réel sur la consolidation démocratique avant, pendant et après la campagne électorale<sup>21</sup>.

Participant à près de 57 pourcent dans le budget de l'Etat pendant cette nouvelle période de transition et fournissant la quasi-totalité des ressources financières et matérielles du processus électoral qui a coûté près d'un demi milliard d'euros hors frais logistiques de la MONUC, l'action de la communauté internationale en RDC a connu une montée en puissance pendant la transition. Néanmoins, la question de la gouvernance n'était pas comprise dans les accords de la transition et plusieurs membres du Conseil de Sécurité se sont opposés à conditionner l'aide financière fournie au pays. Dans une résolution en mai 2007, le Conseil a donné la MONUC pour mandat de soutenir la consolidation des institutions démocratiques et de l'Etat de Droit en RDC et à promouvoir la bonne gouvernance et le respect du principe de responsabilité<sup>22</sup>.

## La situation actuelle

Le référendum constitutionnel en décembre 2005 a permis la promulgation de la nouvelle Constitution en février 2006 et le démarrage effectif du processus électoral. Les élections parlementaires et présidentielles de 2006 en RDC représentent pour la population congolaise et la communauté internationale le retour à la légalité constitutionnelle devant permettre une redynamisation des pouvoirs publics, de l'administration publique et territoriale, et du développement du pays dans le cadre d'une meilleure gouvernance.

Dans la pratique, la situation reste quelque peu décevante pour l'immense majorité de la population. Les massacres de Kanyola, au Sud Kivu du 26 mai 2007 ; les événements sanglants du mois de mars 2007 à Kinshasa causés par l'affrontement des éléments armés de la garde rapprochée de l'ancien chef rebelle du MLC, vice-président et candidat malheureux au deuxième tour des élections présidentiels, Jean-Pierre Bemba, et l'armée régulière ; les événements sanglants du Bas-Congo fin janvier et début février 2007 qui ont fait des centaines de victimes civiles ; les perpétuations des violences à l'Est du pays, sans aucune réaction des autorités nouvellement élues, rappellent que les défis restent encore nombreux.

Aujourd'hui, la pacification et la reconstruction du pays, la réconciliation nationale, la constitution d'une nouvelle armée intégrant les parties au conflit ainsi que les élections locales restent quatre des grands défis pour le nouveau gouvernement congolais issu des élections.

En effet, la paix et la sécurité demeurent très fragiles dans le contexte post-électoral. Des poches d'insécurité dans les deux Kivu (où une véritable psychose de la reprise de guerre s'est installée), l'Ituri et le Nord Katanga, continuent à constituer une menace pour la stabilité de la RDC. La difficulté de réformer l'armée nationale, le manque de moyens opérationnels et la faiblesse de la direction militaire constituent également des obstacles sérieux à toute véritable réforme du secteur de la sécurité et de la bonne gouvernance.

Lors de sa prestation de serment en novembre 2006, le Président Kabila a choisi cinq chantiers prioritaires sur lesquels l'action gouvernementale devrait se focaliser : les infrastructures, l'emploi, la sécurité alimentaire par la relance de l'agriculture, l'eau et l'électricité et, enfin, l'accès de tous aux services sociaux de base (éducation, santé et logement).

En février 2007, le Premier ministre et le gouvernement ont présenté au parlement nouvellement élu un programme de gouvernement comprenant un contrat de gouvernance entre les autorités et les populations congolaises. Le programme et le contrat de gouvernance sont basés sur le Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) et les cinq chantiers du chef de l'Etat.

Depuis lors, outre le lancement le 25 juin 2007 du Programme d'actions prioritaires (PAP), sorte de politique de développement pour la période d'ici aux prochaines élections, peu d'actes ont été posés jusque là. L'extrême prudence du nouveau gouvernement voire les tâtonnements autour de la gestion du pouvoir semble créer un désenchantement auprès des populations particulièrement à l'est du pays où l'électorat pro-Kabila a été très large<sup>23</sup>. Pour certains, cette prudence cache un « égoïsme profond », une grande « ignorance », et « manque de maturité » de l'exercice du pouvoir, à très haut niveau, ainsi qu'un manque de volonté politique de changer les choses et de lutter contre la corruption<sup>24</sup>.

Le constat général qui s'ensuit est une faiblesse du pouvoir, une crise de confiance ainsi qu'une méconnaissance profonde des nouvelles autorités en rapport avec la répartition des compétences entre les différentes entités à tous les niveaux, dans le contexte des principes fondamentaux de la bonne gouvernance<sup>25</sup>.

## L'état de la corruption

Le phénomène de corruption en République démocratique du Congo a atteint un niveau systémique qui mérite non seulement une identification secteur par secteur ou acteur par acteur, mais aussi une recherche approfondie des sources de cette dérive ainsi que des motifs de sa reproduction intensive, accélérée et généralisée pendant la transition embrassant toute la vie nationale au niveau de l'Etat, de la société et des individus.

Du point de vue historique, le phénomène de la corruption est intimement lié à un déficit de maturité politique hérité de la mauvaise et confuse décolonisation sans un fond de culture de responsabilisation politique et d'engagement idéologique pour la gestion du nouvel Etat. De même il est lié au manque criant d'une élite nationale de gestionnaires économiques et financiers autant dans le secteur public que privé pendant toute la période coloniale et pour un temps relativement long après l'accession du pays à l'indépendance.

En RDC, la corruption est une infraction du droit commun. Jusqu'en 2005, elle était punie par les articles 147, 148, 149, 149 bis et 150g du livre II du Code pénal congolais tel que modifié et complété par la loi n° 73-010 du 14 février 1973. L'inefficacité de cette législation, et un contexte international qui a vu le développement d'instruments juridiques internationaux, tels que la Convention des Nations Unies de lutte contre la corruption et la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (qui restent à être ratifiées par la RDC) ont motivé la révision de cette législation par la Loi n° 05/006 du 29 mars 2005 modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal congolais. Les principales innovations apportées par cette loi portent sur : (1) la distinction entre la petite et la grande corruption ; (2) la corruption « passive » et « active » ; (3) l'extension de la loi de l'agent public en particulier ; (4) la réaffirmation du rôle du pouvoir judiciaire et de la Commission de l'Ethique et de lutte contre la corruption dans la prévention, la détection et la répression de la corruption et des infractions similaires ; (5) la protection des dénonciateurs des actes de corruption contre les représailles, les intimidations, les poursuites judiciaires ; (6) le mécanisme d'entraide judiciaire et d'extradition contre les actes de corruption commis hors du territoire national ; (7) la réévaluation des taux d'amende devenus très modiques<sup>26</sup>.

Par ailleurs, la Constitution précise que la Cour constitutionnelle est le juge pénal du Président de la République et du Premier ministre pour les infractions politiques de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initié et pour les autres infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle est également compétente pour juger leurs co-auteurs et complices. Il y a haute trahison lorsque le Président de la République a violé intentionnellement la Constitution ou lorsque lui ou le Premier ministre sont reconnus auteurs, co-auteurs ou complices de violations graves et caractérisées des Droits de l'Homme. D'autre part, il y a atteinte à l'honneur ou à la probité notamment lorsque le comportement personnel du Président de la République ou du Premier ministre est contraire aux bonnes mœurs ou qu'ils sont reconnus auteurs, co-auteurs ou complices de malversations, de corruption ou d'enrichissement illicite. Finalement, il y a délit d'initié dans le chef du Président de la République ou du Premier ministre lorsqu'il effectue des opérations sur valeurs immobilières ou sur marchandises à l'égard desquelles il possède des informations privilégiées et dont il tire profit avant que ces informations soient connues du public. Le délit d'initié englobe l'achat ou la vente d'actions fondée sur des renseignements qui ne seraient jamais divulgués aux actionnaires<sup>27</sup>. La décision de poursuite ainsi que la mise en accusation du Président de la République et du premier Ministre sont votées à la majorité des deux tiers des membres du Parlement composant le Congrès suivant la procédure prévue par le règlement intérieur. La décision de poursuite ainsi que la mise en accusation des membres du gouvernement sont votées à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale<sup>28</sup>.

Les dernières références juridiques des actes de corruption sont celles fort nuancées reprises dans le code de bonne conduite régi par l'Ordonnance n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrières des services publics de l'Etat stipulant qu'il est interdit au fonctionnaire de solliciter, de réclamer, d'accepter ou de recevoir ou d'offrir un don, un cadeau ou tout autre avantage en nature ou en espèce pour s'acquitter ou s'abstenir de s'acquitter de ses fonctions, mandat ou obligations professionnelles<sup>29</sup>, et celle reprises dans le décret-loi portant code de conduite de l'Agent public de l'Etat<sup>30</sup> en rapport avec la déclaration des Avoirs.

## Les manifestations de la corruption

Les manifestations de la corruption en RDC sont regroupées ici en deux catégories distinctes pour des raisons d'analyse : la corruption transfrontalière et la corruption interne. Cependant, cette distinction n'est qu'artificielle car ces différentes manifestations de la corruption sont en interaction constante, se nourrissant les unes les autres dans leurs causes comme dans leurs effets<sup>31</sup>.

### La corruption transfrontalière

Dans le cas de la RDC, la corruption transfrontalière qui inclut la grande et la petite corruptions a été documentée largement, notamment par l'ONU et par des ONG internationales. Une série de rapports de l'ONU a mis en valeur la vulnérabilité de l'Etat congolais qui suite au conflit a subi une corruption frontalière grave en raison de la déliquescence de la situation économique et politique aggravée par la guerre et le rôle de la corruption dans la perpétuation du conflit<sup>32</sup>. Les rapports de l'ONU qui reprenaient les noms des personnalités congolaises et des 85 entreprises congolaises et étrangères impliquées dans ce pillage, ainsi que les autres rapports sur le secteur minier, démontrent que la corruption transfrontalière facilite le trafic illégal de tout genre et que les acteurs de cette corruption ont presque toujours besoin de la coopération des agents publics locaux pour réaliser leurs projets, ou des fonctionnaires internationaux pour les dissimuler. Ces enquêtes de l'ONU ont été suivies de plusieurs rapports d'ONG internationales documentant, parfois en profondeur, la situation surtout dans le secteur minier<sup>33</sup>.

Pour payer leurs alliés, leurs milices, ou simplement pour s'enrichir, les autorités congolaises ont créé au cours des années des *joint ventures* avec des entreprises étrangères, en faisant main basse sur d'énormes concessions minières qui se sont caractérisées par le non respect des obligations sociales et du nouveau code minier<sup>34</sup>. Une commission parlementaire a estimé que les pertes depuis le début de guerre 1996 s'évaluent à USD 11 milliards, soit près de deux ans de PIB<sup>35</sup>.

En plus, à mesure que l'interdépendance des économies et des marchés s'accroît, les acteurs corrompus peuvent rapidement établir leurs opérations dans des pays loin des leurs, les nouvelles technologies leur permettant de ne pas être physiquement présents dans un Etat pour y faire des affaires<sup>36</sup>. Selon un haut responsable des Nations Unies, Jean Ziegler<sup>37</sup>, le système des pots de vin de la RDC nécessite « une ingénierie financière qu'aucun pays du Sud et qu'aucun de leurs gouvernements ne possèdent (...) ». Ziegler conclut que sans « l'assistance technique des puissances financières occidentales (banques, intermédiaires financiers, etc.) (...), cela ne pourrait pas fonctionner. »<sup>38</sup>

### La corruption interne

Tout comme la corruption transfrontalière, la corruption interne se manifeste sous forme de petite et grande corruption. La grande corruption ou la corruption d'en haut a été fortement décriée en RDC et est à la base des analyses qui associent corruption et accumulation ou corruption et patrimonialisme, le siphonage des ressources publiques par une « bourgeoisie d'Etat » ou une « aristocratie politique »<sup>39</sup>. En terme de magnitude, elle est considérée par une étude récente sur la corruption comme étant un problème plus important que la petite corruption dans le pays<sup>40</sup> qui, elle, est associée aux agents de l'Etat de plus bas niveau. En effet, la Présidence de la République et les quatre vice-présidents de la transition<sup>41</sup> sont plus fréquemment cités par les répondants comme avoir été les institutions les plus corrompues du pays, que la magistrature<sup>42</sup> et l'Office des douanes et assises<sup>43</sup>.

#### *La fraude documentaire et physique*

La fraude documentaire et physique s'articule avant tout autour des agents et fonctionnaires de l'administration publique ainsi que des agents de mise en vigueur de la loi, mais aussi autour des ministres et autres hautes autorités de l'Etat qui monnayent la moindre parcelle de pouvoir, le moindre document, acte administratif, ou signature. Ce type de fraude documentaire généralement se manifeste par la vente de faux jugements, de faux certificats fonciers, de fausses déclarations de douanes, de faux passeports ; par la fabrication de fausses créances de l'Etat, de fausses factures, de faux diplômes, etc<sup>44</sup>. Dans le secteur minier, dans la forme documentaire de la fraude, les exportations parallèles s'opèrent en dehors du processus légal échappant ainsi à la législation

minière et à la fiscalité. La fraude frappe également beaucoup d'autres produits. Cette fraude documentaire a touché aussi le processus électoral.

Sous couvert de l'anonymat, un candidat député national de la circonscription de Bikoro dans la province de l'Equateur a constaté, « Dans ma circonscription de Bikoro les agents électoraux étaient tous des agents de l'ANR [Agence nationale de Renseignement]. Après les élections, ils m'ont proposé de modifier le scrutin moyennant paiement, mais j'ai refusé. J'ai préféré ramener le peu d'argent qui me restait à de la campagne électorale à mes enfants à Kinshasa. »<sup>45</sup>. Un participant du focus group de Kinshasa a ajouté, « Il y avait assez de tricherie (lors des élections), moi-même, je fus témoin d'un parti politique et j'ai été chassé du bureau de vote lors du dépouillement, et il y avait aussi beaucoup de menaces. »<sup>46</sup>

La fraude physique, quant à elle, se caractérise notamment en ce qui concerne l'or par la dissimulation de celui-ci dans les alliages ou des amalgames et, en ce qui concerne le diamant, par la substitution à des pierres de grandes valeurs de pierres de valeur inférieure. Dans le domaine douanier le manque à gagner dû à la fraude s'élevait jusqu'à USD 12 millions par mois dans les années 1990. Depuis, elle s'est particulièrement accrue dans les postes frontaliers à l'Est du pays. Pendant les quatre années séparant les accords de paix et la fin du processus électoral, la corruption a battu ses propres records : entre les deux tiers et les trois quarts des recettes fiscales n'ont jamais atteint les caisses de l'Etat<sup>47</sup>. Par ailleurs, dans le domaine fiscal, lors de son dernier rapport conjoint en 2005, la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances ont dévoilé un stratagème de fraude à la Direction générale des impôts (DGI) qui a facilité le détournement d'au moins USD 28 millions. Il s'agit de crédit d'impôts fictifs vendus aux entreprises privées les plus importantes du pays leur permettant de bénéficier d'une exonération « légale » d'impôts<sup>48</sup>.

### *Les extorsions ou tracasseries humiliantes*

S'il est vrai que dans les villes et grands centres urbains, la grande corruption concerne les grandes entreprises et les hautes personnalités des milieux politiques, publics ou privés, par contre les citoyens de l'arrière-pays sont souvent victimes de tracasseries politiques, administratives, policières et d'autres actes d'extorsion et de violations systématiques de leurs droits humains. Les citoyens n'y échappent que contre l'obligation d'acquiescement en nature ou en espèce à l'avantage des agents de la territoriale ou de la police et indirectement de l'autorité judiciaire locale. Ce qui se définit comme une petite corruption mais à grande échelle cumulative et extensive a des effets plus néfastes pour les populations généralement plus pauvres que celles des villes et grands centres urbains.

Jadis, les pressions des agents et de l'autorité publique dans l'arrière-pays sur les populations se limitaient à l'échange des obligations d'impôt personnel minimum ou des obligations de prestations de services d'utilité publique, d'intérêt local et de travaux obligatoires d'intérêt général. Actuellement les populations vivent un harcèlement au quotidien de l'autorité territoriale, de la magistrature, de la police et des agents de services sociaux. Les actes de corruption généralisés, incontrôlés et hors sanction se manifestent dans l'administration et le secteur judiciaire<sup>49</sup>. Les populations sont particulièrement excédées par la multiplication des barrières à l'entrée ou sortie de chaque ville, cité ou village occasionnant le paiement de taxes, d'amendes ou de visa « fictifs ».

Selon une personne interviewée, « Si les choses ne marchent pas, c'est à cause des barrières placées par ci et par là. Les éléments armés placés là profitent de l'occasion pour piller, voler. Le voyageur arrive, à destination, totalement dépouillé. »<sup>50</sup> Un autre a ajouté, « A mon avis ce qui devrait changer en priorité c'est la crise économique avant la démocratie. Pourquoi ? Je m'explique. Aujourd'hui les gens s'entretuent à cause de la crise économique. Tant qu'on n'aura pas résolu, il n'y aura pas la paix dans ce pays. Deuxièmement, c'est l'administration en général. L'administration, c'est la base de toute chose, quand nous disons tracasserie, c'est parce que l'administration ne fonctionne pas bien. »<sup>51</sup>

### *Le détournement de salaires des agents de la fonction publique et de l'armée*

L'administration publique est devenue une véritable « source de revenu occulte » dans son volet gestion des ressources humaines. Les effectifs accroissent chaque mois ; les contrôles physiques, au lieu d'être un instrument de correction, aboutissent à la validation des irrégularités. Les reliquats des fonds de la paie constituent des butins pour ceux qui manipulent les fonds publics et effectuent le contrôle physique ainsi que pour les institutions qui décaissent les fonds. L'absence de mise en accusation judiciaire à la suite des contrôles physiques laisse préjuger que la filière est savamment tissée. Selon un homme interviewé, « A Mbuji-Mayi, rien ne va : insécurité, insalubrité publique ; on ne sait ce que font les chefs des quartiers et des cellules. Les fonctionnaires ne sont

pas payés ; il y a des vols partout. La ville est pleine des voleurs ; pas d'eau, pas d'électricité ; les assassinats et consorts, rien ne va. »<sup>52</sup>

En juin 2005, un montant de 50 millions de francs congolais (environ USD 100 000) destinés aux salaires des fonctionnaires et agents de l'Etat du service des anciens combattants de la province du Bandundu aurait été détourné par l'agent payeur du service. Mais après avoir été incarcéré quelques temps, le responsable sera relâché sur ordre du parquet local sans autre forme de procès<sup>53</sup>. Actuellement, environ USD 6 à 8 millions sont décaissés par mois pour la solde des soldats. Environ, 50 pourcent de cette somme n'arrivent pas aux destinataires<sup>54</sup>.

### *La corruption sexuelle*

Les recrutements ainsi que les promotions et les affectations en général se monnaient, aussi bien dans l'administration que dans l'armée où les femmes sont parfois sujettes à la pratique d'avoir des rapports sexuels auprès de leur supérieur hiérarchique pour avoir une affection<sup>55</sup>. Selon une femme militaire à Kinshasa, « On est obligé de respecter les ordres du chef, car le service militaire est un service commandé. Donc, on est obligé d'accepter d'avoir des rapports sexuels avec lui pour obtenir un détachement ... Cela s'appelle « leisa mpunda » c'est-à-dire « nourrir le cheval » »<sup>56</sup>. Ce phénomène a aussi été documenté dans les universités et les écoles secondaires où les professeurs octroient aux étudiantes ou élèves les notes nécessaires à la réussite scolaire contre des avantages sexuels<sup>57</sup>.

### *Les honoraires sous table*

La pratique des «honoraires sous table» se manifeste surtout dans le secteur de la santé. Aucun service ne peut être offert au malade dans les établissements publics sans qu'un pot-de-vin ne soit payé – en dépit des dispositions légales qui condamnent tout refus de porter assistance à une personne en danger, et du sens contraignant des serments que prêtent les professionnels de santé à leur entrée en exercice de fonctions les obligeant à traiter le malade avant toute considération matérielle<sup>58</sup>.

Cette pratique est liée aux salaires modiques dans le secteur. Un barème de salaires distinct de celui des autres fonctionnaires de la fonction publique attribué aux professionnels de santé en 1993 n'a pas supprimé la corruption. Le salaire du médecin oscille entre 17 000 et 35 000 francs congolais (environ USD 35 et 70) par mois pour un médecin en chef 4<sup>e</sup> échelon (équivalent au grade de Directeur général de la fonction publique). Une prime mensuelle de 170 000 francs congolais (environ USD 340) est allouée aux médecins de cette catégorie. La situation est plus que déplorable pour les autres catégories des professionnels de santé. En outre, le pire est surtout que les détournements de ces modiques salaires se font au niveau des provinces : la plupart de ces professionnels de santé accusent parfois plusieurs mois de retard de paiement ou alors ne touchent que la moitié ou le quart de leur droit. Selon une femme à Kinshasa, « Ce que le gouvernement devrait faire en priorité, c'est améliorer les salaires des médecins qui ont cinq mois de retard de salaire. Cela les démotive. »<sup>59</sup>

### *La contribution des parents*

A cause de la mauvaise gestion des fonds alloués à certains secteurs sociaux, ceux-ci ne savent plus fonctionner sans une contribution importante de la part de ses utilisateurs. Ceci est vraie surtout pour le secteur de l'éducation.

L'article 9 de la loi-cadre n° 86-005 de l'Enseignement national en RDC stipule que « l'Etat a l'obligation d'assurer la scolarisation des enfants au niveau de l'enseignement primaire et de veiller à ce que tout Zaïrois (Congolais) adulte sache lire, écrire et calculer. A ce titre, il a l'obligation de mettre en œuvre tous les mécanismes appropriés aux niveaux structurel, pédagogique, administratif, financier et médical de l'enseignement national ». Depuis 1975, l'Etat n'a plus été en mesure de s'acquitter correctement de ses obligations. La valeur professionnelle et morale du personnel n'a plus été suffisamment garantie par les pouvoirs publics.

Au niveau de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, le salaire de l'enseignement le plus gradé ne dépasse pas 20 000 francs congolais (environ USD 40). Au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire la moyenne de la rémunération tourne autour de USD 200. Les établissements d'enseignement supérieur et universitaire sont des établissements publics et les lois réglementaires qui les créent leur reconnaissent une autonomie financière mais le problème se pose toujours sur la libération effective de l'allocation budgétaire prévue.

Faute de subvention significative, les établissements d'enseignement supérieur fonctionnent grâce aux contributions des parents. Les dispositions de l'article 11 qui obligent les parents de contribuer financièrement aux charges de l'Établissement sont souvent abusivement appliquées. Selon une femme à Mbuji Mayi, « Rien ne marche dans ce pays : les salaires ne sont pas payés, les enfants sont chassés de l'école pour faute de paiement de minerval (rétribution) par les parents. »<sup>60</sup> Dans le secteur d'éducation, selon l'opinion publique tout se vend et tout doit être acheté.

### *Le détournement de l'aide extérieure*

En 2004, le président de la Cour des comptes de RDC estimait que « 30 pourcent de la dette de la RDC est entrée dans la corruption »<sup>61</sup> (USD 3,9 milliards<sup>62</sup>). Des routes, des hôpitaux, des édifices inachevés ou en état de délabrement peu de temps après leur réhabilitation sont les aspects les plus visibles du détournement de l'aide extérieure en RDC. De nombreux articles de presse ont démontré des « incroyables failles dans le système de financement au développement de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement (BAD), de la Commission européenne (EU) et autres »<sup>63</sup>.

Dans la soumission et la passation des marchés publics, la corruption sert à influencer le choix des fournisseurs de biens et de services à l'État, et avoir une incidence sur les modalités exactes de ces contrats d'approvisionnement et leur renouvellement au cours de l'exécution des projets.

Dans le domaine de la santé, par exemple, la population n'a pas vécu une véritable amélioration des soins de santé, alors que la santé est l'un des domaines prioritaires de l'aide extérieure. Parfois, des marchés publics aient été octroyés sans respect « rigoureux » de la procédure en la matière (pas de cahier spécial de charge, pas d'appel d'offres, pas de soumission, pas de séance d'ouverture publique des offres, ou encore pas de PV de choix des entreprises chargées d'exécuter les travaux ou de livrer les fournitures) ; parfois, les termes de références semblent être de telle sorte que seules les ONG de droit étranger soient en mesure de remplir les critères, ou ils semblent établis sur « mesure ».

Parfois des organismes d'aide bilatéraux deviennent eux-mêmes soumissionnaires pour la réalisation des marchés financés par un autre pays donateur, créant ainsi une concurrence déloyale pour les entreprises locale qui peut être en violation des lois, des règles et des codes d'éthique établis dans leur propre pays<sup>64</sup>.

Dans le domaine des infrastructures, les travaux de réhabilitation des tronçons routiers financés par la Banque mondiale ont parfois été accordés à des entreprises sans expertise et ne disposant pas de la logistique nécessaire sous base du critère du « moins disant ». Il suffisait à un entrepreneur de présenter l'offre la plus basse pour se voir attribuer le marché quitte à l'augmenter plus tard via le système d'avenants après s'être rendu compte que le marché ne pouvait pas être réalisé avec le montant proposé lors de la soumission initiale<sup>65</sup>. Aujourd'hui un bon nombre de travaux entrepris sont à refaire en raison du non respect des cahiers des charges<sup>66</sup>. Parfois les marchés les plus importants de réhabilitation routière avait pour actionnaire des responsables cités dans les rapports des pillages de l'ONU<sup>67</sup>. Pourtant, le Bureau central de coordination lors de chacune de ses opérations de passation de marchés à faire signer les firmes candidates à l'attribution des marchés une clause imparable anti-corruption.

Parfois le bailleur de fonds verse sa part de contribution d'appui au fonctionnement de l'administration sous forme de subsides en fonds de contrepartie. Dans cette contribution figure notamment des primes allouées aux personnels en vue de suppléer à la modicité des salaires. Le bailleur ignore tout de l'effectif et de la modalité dont les agents ont été recrutés.

Par ailleurs, divers rapports établissent que des ONG congolaises se sont, elles aussi, distinguées dans une compétition négative telle que népotisme, détournement des fonds et ressources et faux rapports financiers et narratifs. Il leur arrive de concourir négativement à l'accession et au contrôle des fonds et ressources du donateur et d'être impliquées dans des pratiques « égoïstes » ou « avides » en rapport avec le patronage du donateur. Avec la complicité parfois des bailleurs de fonds et des membres du gouvernement et d'autres organisations de la société civile, il leur arrive de mobiliser des fonds pour des projets imaginaires ou gonfler les budgets pour leurs gains personnels<sup>68</sup>.

### *Le « coupage », le « transport », « la compensation » et la « motivation »*

Les demandes de « coupage », « transport », « compensation » et de « motivation » sont répandus surtout dans le secteur des médias. Le « coupage » est un néologisme congolais utilisé pour désigner une pratique qui « consiste à octroyer aux journalistes venus couvrir un événement

pour le compte de leur rédaction respective un cachet dont la hauteur est fixée au gré des organisateurs, de manière à les motiver pour rédiger absolument, voire favorablement, l'article. »<sup>69</sup> D'autres termes sont ou ont été en vogue pour désigner plus précisément ce type de pratique : « le transport » est la somme perçue par les journalistes après une manifestation pour couvrir leurs frais de déplacement pour rejoindre leur domicile ; « la compensation » désigne la somme que les éditeurs recherchent pour faire paraître ponctuellement leur support ; « la motivation » constitue la petite allocation complémentaire qui doit être glissée à chaque personne qui travaille dans la chaîne de production d'un journal ou d'une émission pour s'assurer qu'elle fera le travail demandé et n'entravera pas le processus<sup>70</sup>.

### *La corruption judiciaire*

La corruption judiciaire consiste en ce que l'officier de police judiciaire, l'inspecteur judiciaire ou l'officier du ministère public chargé d'enquêter ou d'instruire accepte de l'argent pour qu'en contrepartie il laisse tomber soit l'enquête, soit les poursuites. Lorsqu'il se trouve dans un cas où il est manifestement impossible de ne pas poursuivre, le magistrat, paradoxalement, se transforme brusquement en avocat.

La corruption étant largement répandue dans l'appareil judiciaire, le nombre d'individus qui se soustraient aux poursuites est impressionnant et cela au préjudice des tiers lésés<sup>71</sup>. Cela est, entre autres, facilité par le pouvoir discrétionnaire de poursuite reconnu aux seuls procureurs généraux<sup>72</sup> sans qu'il ne soit possible de recourir à la procédure de la citation directe<sup>73</sup>. Il apparaît dès lors que les procureurs généraux par leur inaction volontaire protègent ces individus et provoquent, par cela même, une forme d'impunité<sup>74</sup>, et, partant, une caste d'intouchable. Selon une femme à Kikwit, « L'insécurité est synonyme de manque d'argent. La justice est synonyme d'avoir l'argent. Personne ne peut dire le contraire de ce que je dis. »<sup>75</sup>

### *La corruption législative*

Plusieurs analystes politiques attribuent à la corruption des parlementaires les pouvoirs considérables donnés au Président de la République dans la nouvelle Constitution pour un régime semi-présidentiel ; les critères d'âge relativement bas et le manque de critères relatifs à l'éducation des mandataires publics dans la Constitution ; ainsi que les dispositions de la loi électorale qui confient à la Cour suprême la responsabilité exclusive du contentieux électoral dans un système judiciaire non encore réformé, réputé pour sa partialité et son manque d'intégrité, et n'ayant pas fait l'objet d'un rééquilibrage « politique » lors des négociations intercongolaises et dont tous les membres étaient nommés par une partie prenante au conflit<sup>76</sup>.

Cependant les manifestations les plus courantes de la corruption parlementaire se focalisent autour des commissions. Les commissions *ad hoc* du parlement et des organes délibérants provinciaux et locaux sur les enquêtes contre la corruption sont censés être des structures conjoncturelles mais opérantes pour la lutte contre la corruption, bien qu'agissant souvent après flagrance et gravité des cas en présence et mis en cause. Cependant, ces commissions *ad hoc* n'ont jamais abouti à des conclusions devant se traduire par des poursuites judiciaires et par des sanctions appropriées après des procès équitables et transparents.

Dans les milieux parlementaires la composition des commissions *ad hoc* risquent même de constituer des moments propices à la corruption des parlementaires par des tierces personnes intéressées ou concernées, d'où l'intérêt particulier qu'affichent les premiers pour se faire membre et au besoin pour arracher des postes au Bureau des commissions *ad hoc*.

Par conséquent, les commissions *ad hoc* des organes législatifs, délibérants provinciaux et locaux n'offrent actuellement pas des garanties ni d'enquêtes sérieuses pour dépister les actes de corruption et leurs auteurs ni de propositions de sanctions pour décourager la propension à la corruption généralisée.

### *Des commissions illégales*

La Présidence de la République ainsi que certains ministères du gouvernement de transition ont été jusqu'à percevoir des commissions sur des créances dues à l'Etat congolais.

Parmi les exemples les plus fragrant est celui dénommé « le scandale de la Société nationale d'électricité (SNEL) » où plusieurs autorités de l'Etat, après avoir été mis en cause par la commission « Bakandeja » dans les détournements de fonds, se défendent en reconnaissent publiquement avoir perçu une « commission » de plusieurs millions de dollars lors de la transaction qu'ils auraient reversée les uns à leurs ministères, les autres à la présidence<sup>77</sup>. Selon les médias,

seulement 71 pourcent de la créance (soit USD 32 millions) ont atterri dans les comptes bancaires de la SNEL, et le conseil d'administration de la SNEL aurait décidé d'octroyer aux tiers et à eux-mêmes «une prime», dite d'intervenants, de l'ordre de cinq pourcent qui fut relevée ensuite à dix pourcent au prétexte de faire appliquer la coutume de la «commission», alors que la Société Consult Co avait déjà bénéficié de cette prime sous l'appellation de « commission ».

Lors de cette transaction, les «experts» auraient empoché plus que USD 3,2 milliards<sup>78</sup> pendant que la SNEL souffre d'une carence sérieuse de fonds pour la réhabilitation et le renouvellement de ses installations. Peu de temps après le scandale financier, le directeur de cabinet a démissionné, des ministres ont été démis de leur fonction, mais ni la présidence ni les ministères incriminés n'ont restitué les sommes perçues à titre de commission à la SNEL ou au trésor public. Ces commissions n'ont pas été reprises dans les recettes de l'Etat pour cette année-là et n'ont fait l'objet d'aucune imposition par le fisc.

### *Augmentation imprévisible des prix des produits des sociétés*

Le dispositif de contrôle de prix de certains produits comme par exemple le ciment a favorisé le développement d'un marché parallèle sous l'influence de spéculateurs et d'intermédiaires divers et d'une corruption à grande échelle avec comme conséquence directe la rareté du produit et une augmentation considérable du prix sur le marché. Quelques compagnies en situation de monopole déterminent les règles de jeu sur le marché. Les produits semblent ainsi être devenus des produits « refuges » pour les intérêts corrupteurs, et les autorités importantes du pays reçoivent régulièrement des « cadeaux » sous forme de grandes quantités de ce produits<sup>79</sup>.

En ce qui concerne la fourniture de l'eau et d'électricité, la loi accorde le monopole pour l'exploitation et la distribution à la Régie des eaux (REGIDESO) et la SNEL. Le monopole ainsi qu'une tarification discriminatoire en fonction des quartiers (quartiers riches, intermédiaires et pauvres), des types d'entreprise (petite, moyenne et grande) et parfois même en fonction « du nom et de la qualité du client » occasionnent des augmentations de prix intempestives et bien d'autres abus qui contribuent ainsi à une qualité de service médiocre. En effet, la mégestion des mandataires de ces deux entreprises publiques, les salaires exorbitants qu'ils s'auto octroient, les bas salaires des agents, l'absence de compteurs d'eau et d'électricité pour la majorité des clients, un système de recouvrement irrespectueux des droits de l'homme élémentaires, et le non paiement des factures par les autorités et les services de l'Etat engendrent une corruption généralisée des agents des deux services publics qui se manifeste par des «extorsions» des fonds auprès des petits et gros consommateurs non-étatiques.

Comme le dit un homme à Mbuji Mayi, « Pouvez-vous imaginer que les câbles électriques de la route principale ont été volés? Et pourtant malgré cela les policiers patrouillent les rues jours et nuits, sans que jamais nous apprenions qu'ils ont arrêté tels ou tels voleurs. Ici à Mbuji Mayi, tu n'oseras jamais écouter la radio la nuit de peur d'être visité par des voleurs. Les creuseurs de diamants vendent leurs marchandises dans la plus grande discrétion, s'ils ne le font pas, ils seront cambriolés le soir même. Nous nous demandons ce que font les personnes en charge de la sécurité, ne sont-ils pas complices? »<sup>80</sup>

## **Les facteurs favorisant de la corruption**

En RDC, les causes profondes de la corruption se situent à trois niveaux interactifs et interférentiels : les causes d'ordre politique, les causes d'ordre économique et les causes d'ordre psycho-social. Pour la population congolaise, les causes de la corruption en RDC sont, selon l'étude de la Commission d'éthique et de la lutte contre la corruption d'octobre 2006 le salaire irrégulier et bas, la pauvreté, l'égoïsme, l'impunité et la mauvaise foi des gouvernants<sup>81</sup>. Ces résultats sont à mettre en perspective avec une précédente étude réalisée par BERCI, en 1996, qui identifiait la cause première de la corruption des acteurs politiques zaïrois comme étant «leur situation sociale de pauvreté et la précarité de leurs conditions de vie»<sup>82</sup>.

## La corruption transfrontalière

### *Les causes politiques*

#### Coup d'Etat, sécessions, rebellions, guerre et conflit

L'implantation des pratiques maffieuses en RDC trouve son lit dans la conjuration politique avec des épreuves ou des coups de force, des sécessions, des rebellions, des coups d'Etat à répétition, où se greffe le pillage de tous les objets, minerais de valeur<sup>83</sup> et la vente de tous les biens de négoce primaire<sup>84</sup> destinés aux populations urbaines dans les grandes agglomérations à la recherche d'apparence de richesse. Les nombreux étrangers marchands et trafiquants se livrent au marché de pacotille pour justifier leur présence au pays et pour accéder aux gains rapides et faciles. Le problème s'accroît avec la ruée de tous les aventuriers à la recherche de matières précieuses et qui se livrent au trafic d'armes et de drogues dans les endroits où se trouvent des réfugiés.

#### Les prorogatives exorbitantes de l'espace présidentiel

Les entreprises parastatales minières sont régies comme les autres par la loi n° 78/002 rédigée sous Mobutu qui enlève aux directeurs des parastatales tout pouvoir exécutif réel. Depuis 2003, le Président Kabila a procédé à la création d'un Comité permanent pour la restructuration de la Gécamines, transférant la tutelle administrative de la Gécamines au Président. La nomination de la personne à la tête du cadastre minier ne semble pas avoir respecté l'objectif de dépolitisation de l'octroi des droits miniers. Il y a risque que ces deux démarches visaient à éviter que l'application de l'accord global et inclusif ne prive l'espace présidentiel de ses pouvoirs sur la principale parastatale minière congolaise et dans le secteur minier en général.

Ces prérogatives exorbitantes du Président de la République s'étendent à ses proches collaborateurs, particulièrement ceux appartenant à son groupe ethnique, ainsi qu'aux membres de sa famille. Depuis Mobutu, les Présidents de la République qui se sont succédé dans ce pays ainsi que leur proche utilisent les entreprises publiques comme leur cassettes personnelles, en puisant régulièrement dans les caisses de ces entreprises pour financer leurs dépenses somptuaires<sup>85</sup>.

#### L'autorité de l'État non encore établie sur l'ensemble du territoire national

Comme indiqué ci-dessus, l'unification de l'armée et de la police nationale sur l'ensemble du territoire national tarde encore. Or, ces deux organes, avec le pouvoir judiciaire, constituent les moyens importants grâce auxquels l'État affirme son autorité et sa souveraineté. Les poches de violences dans les provinces de l'Est du pays notamment le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et la Province orientale semblent encore échapper au pouvoir central basé à Kinshasa la capitale. Ces poches de violence coïncident souvent avec des foyers d'exploitation illégale de ressources naturelles.

#### La multiplicité des services étatiques aux postes frontaliers

Les tracasseries administratives, la multiplicité des services étatiques à tout poste frontière, ainsi que la multiplicité de perceptions obligatoires au niveau des autorités tant centrales que provinciales, sont parmi les facteurs principaux qui contribuent à la fraude transfrontalière<sup>86</sup>. Lors du dédouanement des marchandises ou produits, les nationaux et étrangers sont rançonnés par une kyrielle d'agents<sup>87</sup>. De multiples vérifications et contre vérifications, tant au niveau des services fiscaux et douaniers qu'en dehors sont organisées et constituent des occasions toutes indiquées pour toucher des prébendes<sup>88</sup>.

La Fédération des entreprises du Congo (FEC) dénonce aussi la présence des généraux en poste à une frontière afin de s'adonner à des trafics de tout genre<sup>89</sup>.

#### L'absence de coordination entre les services publics

L'absence de coordination entre les services publics, notamment entre le niveau central et provincial peut aboutir à des mesures conflictuelles qui peuvent favoriser la corruption transfrontalière. Au courant de cette absence de coordination, les multinationales utilisent leurs relations au niveau central pour faire « annuler » des « avis négatifs » émis par les services provinciaux qui parfois étaient dans l'intérêt de la population locale<sup>90</sup>. Parfois les services publics provinciaux n'ont pas le pouvoir nécessaire pour s'opposer aux décisions des autorités de Kinshasa qui les court-circuitaient souvent, même lorsque c'est illégal<sup>91</sup>.

### L'indulgence de la communauté internationale

Parfois même lorsque les gouvernements de pays en développement ou des organismes internationaux décident d'affronter le problème de la corruption ils risquent de ne pas être de taille à lutter contre les intérêts puissants, œuvrant souvent en sous-main, qui tiennent les leviers de la corruption transfrontalière<sup>92</sup>. Le rapport 2002 du panel des experts des Nations Unies a forcé quelques personnalités politiques congolaises à démissionner mais les personnalités étrangères n'ont pas été inquiétées, et aucune personnalité physique ou morale tant congolaise qu'étrangère n'a fait l'objet d'une enquête et/ou de poursuites judiciaires<sup>93</sup>. Par ailleurs, les entreprises mises en cause et parfois leurs gouvernements ont exercé de fortes pressions pour que le nom de leur entreprise soit ôté de la liste. Ainsi, les 12 pages du dernier rapport ont été classées « confidentielles »<sup>94</sup>.

Il semble donc que parfois les pays sources tolèrent la corruption endémique en jetant entièrement le blâme sur les défaillances internes du pays en ignorant un éventuel rôle actif aussi des multinationales et des investisseurs extérieurs.

### *Les causes économiques*

#### Le besoin du gouvernement de trouver des capitaux frais

Selon le rapport Lutundula, le besoin du gouvernement de trouver des capitaux immédiats le pousse à signer des contrats, moyennant commission, sans effectuer des études préliminaires pour déterminer la valeur des actifs des parastatales congolaises avec parfois des partenaires dépourvus de la capacité financière nécessaire pour s'engager dans une exploitation minière<sup>95</sup>.

#### L'insuffisance des fonds alloués aux provinces

Les services provinciaux rattachés du secteur minier manquent de synergie et leur personnel est sous équipé et sous-payé. Ces phénomènes contribuent à l'absence de statistiques fiables sur les exportations minières et forestières, car les sociétés ne transmettent aux services concernés leurs statistiques de production qu'après avoir exporté leurs minéraux à l'étranger. Le gouvernement n'allouant pas suffisamment de fonds aux services provinciaux, ce sont les sociétés minières elles-mêmes qui paient les fonctionnaires qui sont censés les contrôler<sup>96</sup>.

#### Les agences parallèles d'exécution ou de passation de marché

La faiblesse institutionnelle de l'Etat congolais a incité quelques organismes internationaux à mettre en place leur propre agence de passation de marché<sup>97</sup>, d'exécution de programme<sup>98</sup>, ou encore à l'intérieur du projet un service de passation de marché<sup>99</sup> afin de promouvoir l'intégrité et l'impartialité de ces services qui étaient amenés à gérer plusieurs millions de dollars. Cependant, à la tête de ces structures *ad hoc*, parfois des coordonnateurs congolais sont placés pour des raisons politiques et des affinités tribales par des autorités congolaises. Ces coordonnateurs se retrouvent très vite dans l'obligation de « remercier » gracieusement et régulièrement leurs « patrons », s'ils ne veulent pas perdre leur poste<sup>100</sup>. Par conséquent les abus, que l'on cherchait à éviter en contournant l'Etat, ont été multipliés exponentiellement à cause de la « précarité » du poste.

#### Une Banque centrale inféodée

Sous Mobutu, la Banque centrale dépendait directement du Président de la République. Le gouverneur était alors un personnage puissant jouissant d'un accès direct au Président. Durant la période de transition, la Banque centrale relevait du domaine de collaboration entre le Président de la République et le gouvernement. A l'arrivée du Président Laurent-Désiré Kabila, des ponctions d'argent continuent à s'opérer à la Banque centrale, confondant ainsi sa tirelire avec le trésor public. En janvier 1999, un décret-loi portant organisation de fonctionnement de la Banque centrale dote celle-ci d'un conseil d'administration et d'un comité de gestion. Par ce décret la Banque centrale est vidée de toute sa substance et devient un organe technique du gouvernement<sup>101</sup>. Sous Joseph Kabila l'autonomie de la Banque centrale s'est renforcée par des textes de lois. Toutefois la Banque est toujours un centre d'ordonnancement des dépenses publiques au détriment du trésor public et au mépris de toutes les dispositions prévues par la loi financière<sup>102</sup>.

## *Les causes liées au cadre juridique et réglementaire*

### Les règlements sur les importations et les exportations

Les règlements sur les importations et les exportations sont vagues et appliqués de manière aléatoire ; ce qui laisse une grande marge de manœuvre aux « initiatives privées » des fonctionnaires frontaliers<sup>103</sup>.

Par ailleurs, l'Etat congolais a arbitrairement accordé d'importantes exonérations fiscales à plusieurs *joint ventures* pendant des périodes de 15 à 30 ans<sup>104</sup>, en ne tenant pas compte du code des investissements du pays qui limite les exonérations à cinq ans.

### Le taux élevé des taxes

En RDC, beaucoup d'opérateurs économiques sont très souvent amenés à opérer un choix entre effectuer les transactions par la voie officielle ou s'adonner à la fraude du fait du taux élevé des droits et taxes à l'importation ainsi que les tracasseries administratives liées au dédouanement des marchandises.

## **La corruption interne**

### *Les causes politiques*

#### Les prérogatives exorbitantes du Président de la République

En se proclamant Président, Laurent-Désiré Kabila s'empresse de dissoudre le parlement et de suspendre toutes les activités politiques pendant une période de deux ans. Par décret, il devient l'unique centre d'ordonnancement des dépenses publiques et le sol et le sous-sol du pays appartiennent à son mouvement politique, AFDL<sup>105</sup>. La guerre éclate en 1998 et son financement ponctionne 80 pourcent des ressources de la RDC, entraînant des dévaluations en cascade de la monnaie nationale et une inflation généralisée<sup>106</sup>. Il devient alors difficile de retracer le cheminement des dépenses publiques. Cependant, certaines rubriques relatives aux rémunérations et aux frais de fonctionnement sont anormalement gonflées alors que les fonctionnaires sont impayés depuis des mois<sup>107</sup>.

La tendance d'accorder des prérogatives importantes à la présidence se poursuit pendant les négociations intercongolaises. Par exemple, la loi n° 014/2002 du 16/10/2002 crée une Autorité de régulation des postes et télécommunications qui relève directement du Président de la République ; ceci intervient huit mois avant l'arrivée du nouveau ministre des Postes et télécommunications du RCD selon l'Accord global et inclusif, et coïncide avec l'arrivée dans le pays de deux des plus gros investissements privés dans ce domaine qu'ait connu le pays (Vodacom et Celtel). Privés de salaires depuis plus de 70 mois, les agents et cadres de l'Office des postes et télécommunications qui, avant le décret présidentiel, gérait les recettes de l'Etat provenant du secteur des télécommunications, vendent aux enchères les équipements faisant partie du patrimoine de l'Office<sup>108</sup>.

#### Politisation à outrance de l'armée et des services de sécurité

La mutinerie de la force publique au lendemain de l'indépendance constitue le détonateur de la politisation de l'armée. C'est sous Mobutu que commence l'impunité au sein de l'armée, ainsi que le chantage des hommes armés menaçant de tuer des civils si leurs revendications politiques ne sont pas satisfaites. Ce chantage perdure encore aujourd'hui.

#### La non-maîtrise des effectifs de l'armée

A la signature des Accords de Lusaka, chaque groupe belligérant avait avancé un chiffre de ses effectifs supérieur à la réalité afin de se présenter à la table des négociations en position de force. Mais l'absence des listes des effectifs, de limite d'âge et de retraite, de système de pension, de comptabilisation des morts, des infirmes et des soldats inaptes n'a guère contribué à la détermination du chiffre exact des effectifs<sup>109</sup>.

#### Politisation à outrance de l'administration publique

Depuis 1990, l'administration publique vit dans un régime que l'on pouvait qualifier de « confusion des pouvoirs. » L'autonomie de l'administration est presque complètement rayée. D'une manière

générale, aucune fonction particulière n'est réservée à l'appareil administratif. Les agents politiques sont partout et appliquent les directives politiques parfois en violation même des textes de lois ou réglementaires. Le pays traverse une période d'hyperpolitisation préjudiciable à la bonne marche de l'Etat. L'autonomie de l'administration est quasi-inexistante par rapport au pouvoir politique. Les cabinets ministériels se sont substitués aux administrations non pas parce que celles-ci sont inefficaces mais plutôt pour les empêcher d'être les témoins permanents de tout ce qui se fait. A la fin du mandat, chaque cabinet politique emporte ses archives détruisant ainsi toute trace de mégestion éventuelle.

#### La non séparation effective des pouvoirs

Lors de la précédente législature, le contrôle exercé par le parlement sur l'exécutif était totalement inopérant à cause de ses compétences limitées mais aussi à cause de la corruption des députés. Le parlement de transition ne pouvait de part la Constitution censurer le gouvernement, le pouvoir de contrôle du parlement ayant été limité par l'article 112 de la Constitution de transition. Par ailleurs, le parlement de transition, tributaire pour son fonctionnement d'un budget alloué et libéré au compte goutte par l'exécutif, se retrouvait totalement incapable d'exercer un quelconque pouvoir de contrôle contre celui-ci et créa une dépendance financière de l'institution de ces membres qui favorisa la corruption. Cette libération à compte goutte du budget est devenu un véritable moyen de pression et de contrôle de l'exécutif sur le législatif. L'incapacité du parlement de contrôler le gouvernement continue à renforcer le phénomène « d'impunité structurelle » ou de délinquance de l'Etat.

#### Les prérogatives exorbitantes du ministre de la justice

Les prérogatives exorbitantes que le ministre de la Justice et Garde des sceaux a héritées de la période de Mobutu, qui soumettent le pouvoir judiciaire à dépendre étroitement d'un seul membre du pouvoir exécutif, ont contribué d'une manière significative à l'inefficacité du pouvoir judiciaire et à l'impunité. De part ces prérogatives, le ministre de la Justice peut user des mesures coercitives contre les magistrats et peut, par ses indécisions partisans, influencer durablement sur leur carrière.

Par ailleurs, le Conseil supérieur de la magistrature dans son organisation et dans son fonctionnement ne reflétait pas pendant la transition le rôle prépondérant qui lui revient dans la gestion administrative, disciplinaire et financière des magistrats pendant la transition. Un nouveau Conseil supérieur de la magistrature est prévu dans la nouvelle Constitution. Toutefois, aujourd'hui le Syndicat autonome des magistrats (Synamac) s'insurgent contre l'attitude paradoxale d'une catégorie d'hommes politiques qui, pour des raisons inavouées, entendent voir le pouvoir judiciaire patauger. Selon eux en l'absence de cette structure avec les attributions tels que consignées dans la nouvelle Constitution, il n'est pas possible de nommer des magistrats, ni les sanctionner en cas de fautes de leur part, et son absence complique l'évaluation du budget à allouer en vue de garantir son indépendance<sup>110</sup>.

#### Les conflits de compétence

Les lois organiques des administrations ministérielles, notamment l'Ordonnance n° 82-027 du 19 mars 1982 fixant l'organisation et le cadre organique des départements du Conseil exécutif ainsi que les lois réglementaires qui créent les administrations personnifiées, contiennent, dans la plupart des cas, des chevauchements des activités. Cette situation entraîne soit l'amenuisement de l'efficacité des services concernés, soit des conflits de compétences surtout pour les attributions liées à la perception des recettes.

#### La suppression de la procédure de paiement des salaires par bulletin de paie

La procédure de paiement des salaires par bulletins de paie a été supprimée et remplacée par des listes de paie, facilitant l'insertion des noms dans la liste de paie afin de libérer les salaires.

#### La contre-offensive des corrompus

Les agents publics qui s'enrichissent en facilitant la corruption ne renoncent pas facilement à leurs positions avantageuses. Par conséquent ils court-circuitent leurs adversaires politiques en ayant recours à l'intimidation, aux menaces, à la fraude électorale, au népotisme à grande échelle et à d'autres procédés, ce qui affaiblit l'efficacité de l'opposition à la corruption et les pressions politiques portant sur la transparence. Il en résulte à court terme une corruption accrue et, à long terme, une absence d'élément permettant d'y résister<sup>111</sup>.

En 2004, le rapport parlementaire Bakandeja met en cause six ministres impliqués dans des malversations financières qui, tout en ayant été forcés de démissionner, n'ont jamais fait l'objet de poursuites judiciaires. Pendant le déroulement des enquêtes de la commission, dite Bakandeja, la femme et les enfants du président de cette commission ont dû être évacués à l'étranger, suite à des menaces de mort qu'il aurait reçues<sup>112</sup>.

### *Les causes économiques*

#### L'informalisation de l'économie

Les nationalisations et les pillages de 1991 et 1992 ont eu des effets de déstructuration, d'informalisation, d'inflation et de multiplication des réseaux maffieux dans l'exploitation des ressources de la RDC, dans la production des biens collectifs et dans l'offre des services publics à tous les niveaux.

L'Etat patrimonial post-colonial a hérité du statut de l'Etat colonial privatisé d'abord et travesti ensuite comme source d'enrichissement de la colonie, totalement tourné vers l'extérieur et au service du capital international. En effet, l'économie nationale s'est retrouvée totalement dépendante de capitaux extérieurs, répondant très peu dans la production des biens et des services aux besoins fondamentaux des populations congolaises. Dépourvue d'une main-d'œuvre qualifiée, décentrée vers les marchés internationaux, l'économie congolaise a désactivé la promotion des initiatives nationales pour les activités d'intérêt général. Le système économique post-colonial est totalement engagé dans la voie de pillage et gaspillage des ressources et les décideurs au niveau de l'Etat censés protéger l'intérêt général s'y conforment au nouveau rôle d'accompagnement et de protection des prédateurs nationaux et étrangers, en tirant profit de prébendes et rentes de tout genre leur accordés par les opérateurs économiques et par d'autres trafiquants. A ce sujet, la corruption des personnalités politiques et des fonctionnaires par des particuliers et, surtout, son effet sur le développement du secteur privé, devient un marché rentable pour les uns et les autres.

#### La modicité des salaires

Les rémunérations mensuelles moyennes des agents de quelques secteurs choisis se présentent comme suit<sup>113</sup> :

- |  |         |
|--|---------|
| • Santé publique                       | USD 57  |
| • Enseignement primaire et secondaire  | USD 51  |
| • Enseignement supérieur universitaire | USD 101 |
| • Défense nationale                    | USD 31  |
| • Intérieur et décentralisation        | USD 73  |

La modicité et la forte inégalité de la rémunération restent et demeurent un des facteurs permanents de la démotivation et d'incitation à la corruption des fonctionnaires de la RDC. En effet, le budget 2007 indique qu'un agent de la présidence touche une moyenne mensuelle de USD 645, et que les membres du cabinet du Premier ministre touchent une moyenne mensuelle de USD 2007 par personne. Ces chiffres font apparaître une forte inégalité dans la distribution des revenus provenant des ressources publiques entre les salariés politiques et ceux des structures pérennes de l'administration<sup>114</sup>. Cette démotivation s'est encore accentuée dernièrement avec l'augmentation des salaires mensuels que se sont octroyés les parlementaires nouvellement élus passant de USD 1 300 à USD 4 250 par mois pour les députés et de USD 20 000 pour le président de l'Assemblée nationale, occasionnant des menaces de grève nationale de la part des syndicats des enseignants.

Aussi, le mécontentement du personnel local en rapport avec la politique salariale des organismes internationaux favorise bien des abus. Divers rapports font état que près de 40 pourcent du coût total des projets financés par les organismes internationaux rentrent dans le paiement du personnel international<sup>115</sup>. Il y a un fort sentiment d'injustice et d'exploitation éhontée due notamment à cette grande différence de traitement entre personnel local et personnel expatrié pour ce qui est parfois un travail égal.

### La pauvreté

La pauvreté, conséquence directe de la modicité des salaires des agents de l'Etat, touche non seulement les fonctionnaires de l'Etat, les policiers et les militaires mais aussi les organisations qui sont chargées de dénoncer ces pratiques tels que les médias et les organisations de la société civile – donc toutes les parties prenantes du Système national d'intégrité, et surtout la population générale.

Un policier interrogé déclare : « Moi-même, mon salaire ne me permet pas de payer une mousse, ni de satisfaire mes besoins ; donc, je suis pauvre »<sup>116</sup>.

### L'opacité et la mégestion des recettes publiques

La difficulté de récolter des données fiables et la non unification des statistiques dans les régies financières sont parmi les facteurs facilitant la petite corruption au sein des régies financières. En ce qui concerne les recettes perçues par les entités décentralisées qui devraient revenir au trésor public, il n'y a plus de contrôle financier et de multiples irrégularités et carences ont fait que d'importantes recettes échappent au trésor public du fait de la fraude et la corruption. Le pays est divisé en trois entités du fait de la guerre de 1998 ; les outils réglementaires de perception (timbres, quittances modèle unique et autres) n'existent plus ; les documents valant espèces sont imprimés au gré de l'autorité locale et par les imprimeries privées ; et ces mêmes entités décentralisées locales fonctionnent sans budget formel et que depuis les années 80.

La mégestion ou la mauvaise gérance est entretenue par toute une pratique de l'Etat qui consiste à laisser les finances publiques à la merci des gestionnaires, et les destinations et l'utilisation des fonds de l'Etat sans règles précises. Particulièrement la pratique de caisses noires instituées presque officiellement dans les prévisions budgétaires permette aux animateurs des institutions et responsables des services de l'Etat de disposer des fonds importants non justifiables par leur définition et leur affectation discrétionnaire. Il s'agit notamment de frais secrets de recherche et du fonds spécial d'intervention affectés dans toutes les rubriques budgétaires des institutions et des services de l'Etat.

En prenant le budget 2005, les cours et tribunaux, les services de renseignement, la police ne disposaient même pas de la moitié des certains frais affectés dans l'espace présidentiel ou dans les services spéciaux de l'Etat (voir Annexe 1). La mauvaise gouvernance est donc une résultante des pratiques budgétaires habituellement utilisées pour favoriser les rentes, les faveurs et les avantages accordés sans devoir de contrôle et de justification.

Par ailleurs, la rétrocession aux provinces de certaines parts des recettes générées sur place mais centralisées au niveau du gouvernement restant problématique (en violation de la loi budgétaire, la loi financière et le règlement général de comptabilité), cela ne contribue guère à favoriser l'intégrité des fonctionnaires provinciaux. En effet, la loi financière fait mention qu'une certaine quotité des recettes perçues au niveau des entités décentralisées soit restituée à celles-ci pour assurer leur développement. Ces dispositions ne sont en général pas respectées par le gouvernement<sup>117</sup>. En 2004, le faible pourcentage des rétrocessions exécutées en faveur des provinces varie entre 1,25 pourcent et 29,17 pourcent<sup>118</sup>.

### Une mauvaise politique économique

Les politiques commerciales, fiscales et douanières ne sont plus adaptées aux réalités du pays. Les dispositifs relatifs aux licences d'importation et d'exportation, aux impôts, aux contrôles des investissements étrangers et des entreprises conjointes, aux réglementations relatives au travail et à l'environnement, les obligations contractuelles et autres exigences reflètent des objectifs valides, mais sont souvent achetés, vendus et violés<sup>119</sup>.

Dans le domaine fiscal, la RDC est dotée de toute une gamme de lois destinées à organiser la perception des impôts sur son territoire, mais la plupart de ces lois ont été reprises *mutatis mutandis* après l'indépendance jusqu'en 1969. Cette réforme, peu profonde, constitue encore la trame essentielle de la fiscalité congolaise qui est devenue caduque et inopérante. Elle détruit le capital productif national au lieu de le préserver et combat, notamment, la création d'emploi. C'est également une fiscalité où le citoyen qui gagne USD 100 par mois est soumis au paiement de l'impôt tandis que les dirigeants de la classe politique ou ceux des entreprises publiques qui gagnent beaucoup plus en sont exonérés. L'égalité et l'équité étant rompues, la fiscalité n'opère plus – au point que l'exercice de payer l'impôt devient un véritable chemin de la croix tant il faut parcourir d'énormes distances et passer par plusieurs échelons pour le faire<sup>120</sup>.

### Un système bancaire peu performant

Le système bancaire n'est plus performant depuis des années au point où il se dit que dans le pays, il n'y a pas de banque, mais plutôt des caisses d'épargne<sup>121</sup> qui se limitent à des opérations d'encaissement et de retrait de chèques ou des espèces (quand il y a en a suffisamment) et quelques rares opérations d'importation<sup>122</sup>. Pendant la période de transition, les banques n'ont pas joué le jeu par rapport à la politique économique poursuivie, utilisant les devises de la République pour des besoins de spéculation. Il est arrivé que des banques contribuent à la dépréciation du taux de change en installant un système de rétrocession des devises en provenant des exportations avec une décote par rapport aux taux de change en vigueur, empêchant la différence de taux de change.

Par ailleurs, les banques en RDC distribuent rarement des crédits. Dans certains cas, il faut corrompre les agents des banques pour en bénéficier. L'introduction dans le marché de banques qui offrent des crédits à leurs clients est un phénomène récent qui est probablement l'une des conséquences directes de l'arrivée massive de fonds occasionnée par la reprise de l'aide extérieure. Toutefois, le système bancaire, depuis la période de Mobutu à ce jour, est exposé aux ingérences politiques arbitraires incitant les investisseurs à chercher des protections et des garanties extralégales. En effet, il y a aujourd'hui USD 4 milliards en circulation dans le pays mais seulement USD 350 millions dans le circuit bancaire. Pour ramener tout ce monde dans le secteur formel, il faut mettre fin à l'insécurité juridique<sup>123</sup>.

### *Les causes liées au cadre juridique et réglementaire*

#### Indolence et complicité au sein de la Fonction publique et des autres autorités de l'Etat

L'Etat, n'étant plus en mesure d'assurer un salaire décent à ses agents et fonctionnaires, tolère la corruption dans ses différents services où celle-ci est considérée par les agents de l'Etat comme un complément de salaire légitime<sup>124</sup>. Pourtant, aux termes de l'article 5 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, les mesures d'exécution du statut sont prises sur proposition du Département de la Fonction publique par le Président de la République. Cette disposition confère au ministère de la Fonction publique la qualité de gestionnaire principal des agents de l'administration publique et impose à ce ministère de veiller au respect des procédures en matière de gestion des fonctionnaires de l'Etat par les administrations publiques.

Toutes ces responsabilités ne sont pas assumées comme il se doit. La fonction publique assiste passivement aux violations et errements tout en apparaissant comme complice lorsqu'elle avalise les irrégularités commises par les autres en édictant des arrêtés de régularisation de recrutement en faveur des agents introduits dans l'administration publique par des voies illégales. La même situation perdure au sein de la magistrature, des services de police et de l'armée.

#### Gestion désordonnée des ressources humaines

L'Etat est devenu le grand employeur du pays avec un effectif de fonctionnaires estimé à plus que 637 000 fonctionnaires dont 50 à 60 pourcent pouvant être considérés comme des « fictifs », des « fantômes » et des « doublons »<sup>125</sup>. 50 pourcent au moins des effectifs disponibles ont atteint l'âge limite de 55 ans et sont soit sous-utilisés, soit difficilement utilisables et par conséquent éligibles à la retraite.

Le problème se situe à trois niveaux : la gestion pratique des fonctionnaires ; le recrutement des fonctionnaires ; et la mauvaise gestion de la retraite, du détachement et de la mise en disponibilité. Il est favorisé par un important manque de connaissance des lois applicables, des règlements d'administration et des mesures disciplinaires au niveau des administrations ministérielles, des directions, des divisions et des bureaux organiques. Ainsi, le non respect des textes qui régissent la gestion des ressources humaines, le non accomplissement par l'Etat de certaines de ses obligations pourtant consignées dans des lois, et les abus de pouvoir des cabinets ministériels risquent tous de favoriser la corruption.

Enfin, le législateur n'a pas cité d'une façon claire et précise les structures chargées du recrutement des agents de l'administration. Les administrations sont souvent soustrait de l'autorité hiérarchique du Secrétaire général, et traitent directement avec les cabinets ministériels. Les contrôles physiques, au lieu d'être un instrument de correction, aboutissent même à la validation des irrégularités.

Absence de contrôle au sein de l'administration

En dépit de l'Ordonnance n° 82-027 du 19 mars 1982 portant fixation des cadres organiques des départements du Conseil exécutif et du Commissariat général au plan qui signale l'existence des corps d'inspecteurs dans les Secrétariats généraux des administrations ministérielles, il n'y a pas de système de contrôle efficace à travers le territoire national. Le corps d'inspecteurs n'est que ponctuellement utilisés et sans pouvoir réel. Certains ministères (Intérieur, Décentralisation et sécurité, Justice, Enseignement supérieur et universitaire, Enseignement primaire, secondaire et professionnel, et Finances) ont dans leurs cadres organiques des inspections générales. Hormis l'Inspection générale des finances dont la compétence couvre tout le territoire national, les autres ont une compétence sectorielle limitée aux administrations de leurs ministères de tutelle, et leur activité est concentrée surtout sur le fonctionnement technique des structures.

Contraintes juridiques

Les actes de corruption sont généralement épargnés de poursuites par les plaignants ou les personnes et organisations luttant contre la corruption, pour cinq raisons principales :

- le caractère dilué et réversible des preuves matérielles liées à l'acte de corruption ;
- le caractère diffus de la qualification juridique du phénomène de corruption ;
- l'inexistence des mécanismes de plaintes juridiquement prévus contre les personnes physiques ou morales qui se rendent coupables de la corruption ;
- la complicité de chefs hiérarchiques des agents ou cadres auteurs des actes de corruption, ainsi que quelquefois des personnes ou institutions chargées d'investigations sur les actes de corruption ;
- le danger que représente la dénonciation surtout lorsqu'il y a des implications politiques<sup>126</sup>.

La faiblesse de la contrainte juridique réside dans la détermination de l'acte délictueux et de la sanction qui prévaut à la fois pour la personne corrompue et la personne qui corrompt. Ce fait n'est pas de nature à encourager les victimes à porter plainte et à poursuivre un procès judiciaire contre les auteurs d'acte de corruption si la dénonciation ne fait pas avancer la cause attendue ou les résultats en leur faveur.

Par ailleurs, il est difficile d'établir les grilles classiques d'inculpation et de pénalité dans un Etat dominé par les pratiques subtiles et généralisées de pouvoirs abusifs et autoritaires (tracasseries, sanctions arbitraires, contraintes physiques). La société congolaise reste dominée par des circuits informels (relations sociales diffuses et échange de valeurs ou de titres de gré à gré et sans preuve écrite), par les puissants réseaux d'influence ou d'argent (immoralité et incivisme), par une culture généralisée de pourboire à tous les niveaux, ainsi que par une population ignorant ses droits (victimes d'inculture et de manipulation).

Réglementation non adaptée

L'interdiction de la corruption dans le code de bonne conduite est régie par la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat par dérivation, et par assimilation ne fait que renvoyer au code pénal la définition de l'acte de corruption, sans le citer nommément dans le corps de faits délictueux. Il en est de même du décret-loi portant code de conduite de l'agent public de l'Etat<sup>127</sup> en rapport avec la déclaration des avoirs qui n'établit pas la grille ni la procédure de sanction en cas de violation des dispositions du code et moins encore la mise en œuvre des mesures au cas où il s'avérait qu'au cours d'un mandat public, les avoirs ont sensiblement augmenté par rapport aux revenus normalement gagnés par les agents de l'Etat.

*Les causes d'ordre psychosocial*L'égoïsme des dirigeants ou l'absence de notion du service public

Ni la « chose publique », ni le « service public » n'étaient vraiment au centre des préoccupations, et ne semblent toujours pas être entrées dans les mœurs pratiques, que se soit pendant la colonisation, la période de Mobutu, de Laurent-Désiré Kabila, ou durant la période de Joseph Kabila.

Du point de vue historique, le colonisateur belge n'a pas eu du recul expérimental nécessaire en matière de colonisation pour concilier la notion de la domination coloniale avec celle de la collaboration des autochtones dans la fonction publique ou dans la gestion de la chose publique.

Les Congolais commis à des tâches auxiliaires de l'administration publique n'ont été associés à aucun niveau de responsabilité dans la prise de décision et dans les tâches réfléchies d'exécution et de sauvegarde de l'intérêt général. La responsabilisation politique des Congolais après l'indépendance s'est manifestée comme une accession pour les nouvelles élites aux avantages des ex-colons, en termes de statut et de rôle. La nouvelle République du Congo a fortement ressemblé à multiples égards à l'Etat indépendant du Congo, domaine et patrimoine privé de dirigeants, des capitalistes et des administrateurs commis aux tâches de la fonction publique. Bien que juridiquement souverain, le nouvel Etat n'avait aucun attribut républicain et aucune assise réellement démocratique, pourtant il voulait revêtir le statut nominal controversé de la République démocratique du Congo. Les mouvements de décolonisation se sont avérés comme des substrats de frustrations fort confuses des Congolais, sans idéologie structurée et sans conscience élaborée de l'intérêt général.

Dès le début de l'indépendance, les élites congolaises ont développé des ambitions démesurées mal gérées, au point que tout Congolais lettré ou semi-lettré pouvait prétendre à des fonctions de responsabilité sans y avoir été initié par la formation ou justifier par son expérience professionnelle. Même les agents bénéficiant du statut le plus avancé dans l'ancienne administration coloniale, n'ont pas acquis le sens de responsabilisation des tâches d'intérêt général.

A l'accession du pays à l'indépendance, tous ces agents se sont vus propulsés au premier rang du nouvel *establishment* politique avec certes un élan patriotique, mais dans un fond politique diffus, sans appropriation idéologique élaborée et intériorisée du sens de responsabilité au niveau de l'Etat. Ils ont presque tous bénéficié d'un nouveau statut professionnel sans formation suivie dans la gestion de la chose publique et sans repères intériorisés du sens de responsabilité dans la gestion de l'intérêt général par rapport à leurs collègues des anciennes colonies d'Afrique anglophone et francophone.

La nouvelle élite dont la grande majorité était dominée par la culture d'intérêt provincial, local et sectaire sans vision globale de l'intérêt général de l'Etat s'est vite lancée à la course pour l'enrichissement rapide à partir du trésor public, un bien sans maître, ainsi qu'au jeu d'influences patrimoniales, clientélistes et particularistes.

Dès le début de l'indépendance, la responsabilité politique, l'exercice du pouvoir et d'autorité publique ont pris le sens personnalisé, dominé par des pratiques autoritaristes accompagnées d'abus et de non respect de la chose publique. L'accès au pouvoir est ainsi associé à l'idée de l'enrichissement rapide, de jouissance et d'élargissement des zones d'influence et des monopoles divers. La corruption des acteurs politiques au pouvoir national, provincial ou local devient ainsi le moyen approprié par lequel ceux-ci augmentent leurs rentes et avantages sociaux au détriment des administrés. Il s'est donc progressivement imposé dans la société une culture de prédation et de jouissance que seule la corruption et le détournement à grande échelle pouvaient permettre de couvrir les besoins pressants et croissants des acteurs politiques et de leurs clients.

#### Le syndrome du chef

Le «syndrome du chef» dont souffrent les autorités congolaises trouve son origine dans la colonisation et dans les coutumes. En effet pendant la colonisation, tous les pouvoirs, législatifs, exécutifs et judiciaires se concentraient en la personne du roi souverain (de Belgique) et toute autorité émanait de lui. Cette conception coloniale de l'autorité souveraine était en harmonie parfaite avec la conception coutumière de l'autorité où le «chef» est au-dessus de tout.

Par ailleurs, l'organisation du pouvoir judiciaire coloniale consacrait systématiquement un double système : celui du droit écrit, de type occidental, réservés aux résidents européens et aux immatriculés ; et celui du droit coutumier réservé aux indigènes non-immatriculés<sup>128</sup>. Cette dualité a renforcé dans la mentalité des Congolais que les lois ne sont pas pour ceux qui dirigent, le «chef» étant la «loi».

#### Les logiques socioculturelles

Les logiques «socioculturelles», prévalentes au sein des sociétés africaines, ne sont pas vraiment en harmonie ou en correspondance avec les normes du service public et les définitions légales de la corruption en Afrique, qui sont directement issues du modèle européen<sup>129</sup>. Ainsi s'explique, au moins en partie, le contraste entre la stigmatisation discursive de la corruption des présidents de la République du Zaïre/Congo, les textes et réglementations juridiques, les stratégies gouvernementales, l'existence des institutions, agences, commissions de lutte contre la corruption et l'extension des pratiques qui en relèvent. La corruption bénéficie donc d'un terrain favorable à sa

routinisation et à sa banalisation du fait qu'elle rencontre des logiques de comportement largement répandues au sein de la société.

Il existe au moins six logiques profondément implantées dans la vie sociale courante qui semblent avoir des effets sur le « complexe de la corruption » ainsi qu'au moins deux « facilitateurs » transversaux à ces logiques qui en accélèrent les effets :

- une logique de la négociation ou de marchandage,
- une logique du « courtage » avec rémunération de l'intermédiaire,
- une logique de cadeaux,
- une logique du devoir d'entraide de réseau,
- une logique de l'autorité prédatrice et
- une logique de l'accumulation redistributrice.

Le rôle que joue l'ensemble de ces logiques dans la banalisation des pratiques de corruption semble indéniable, se combinant et dissolvant ainsi les pratiques juridiquement répréhensibles dans un tissu de pratiques voisines et socialement communes, acceptables et même valorisées. Certes, la corruption n'est pas produite en elle-même par ces logiques, sauf peut-être, pour une part, par les deux dernières. Cependant ces logiques, en brouillant les frontières, comme en exerçant une pression permanente sur les acteurs sociaux, ne sont pas sans faciliter l'acceptabilité culturelle de la corruption.

Les deux facteurs intervenant dans chacune des logiques évoquées ci-dessus, facilitant l'érosion de la frontière entre pratiques quotidiennes licites et illicites et accentuant les pressions sociales qui incitent à ignorer cette frontière sont :

- « la sur-monétarisation » caractérisée par des formes quotidiennes de la sociabilité très exigeantes en numéraire sous une pression sociale forte et obligeant chacun à une quête permanente de moyens brouillant ainsi les pistes entre les moyens juridiquement admissibles et condamnables ; et
- « la honte », caractérisée par le fait qu'un comportement déviant par rapport à ces logiques est générateur de honte<sup>130</sup>.

Ces logiques deviennent de véritables facteurs de promotion de corruption.

### Culture de la tirelire

Dans le pays et depuis l'indépendance, il s'est installé une culture de la tirelire où l'on peut tout casser pourvu qu'il en sorte de l'argent et du tire-sou marqué d'avidité pour des gains mesquins. La corruption, au lieu d'être un péché mignon ou passager, devient un péché originel qui souille parce qu'il est perpétré par des Congolais et duquel on ne peut s'affranchir que par les sacrifices suprêmes pour les plus méritants. Aussi, la lutte contre la corruption en RDC a une dimension de subjugation et de sublimation que l'on doit prendre à bras-le-corps sans désespérer jusqu'à sa disparition même dans toutes les formes usuelles les plus symboliques dans la société congolaise<sup>131</sup>.

### Résistance contre la culture de contrôle

En RDC, les résistances contre la culture de contrôle y inclus des sanctions des actes de corruption au niveau de service sont encore vives dans les milieux politiques congolais, particulièrement chez les élites dirigeantes des institutions politiques, chez les hauts cadres administratifs et les hommes d'affaires ; mais aussi chez la classe moyenne particulièrement dans la petite territoriale, les agents de maintien de l'ordre, les agents de sécurité, les sous-officiers, les petits commerçants, le personnel enseignant et le personnel médical.

## **Le coût de la corruption**

Le coût politique de la corruption se traduit par l'incapacité de l'Etat de fonctionner selon les normes républicaines d'égalité de droits et du respect de l'intérêt général au seul profit de décideurs à chaque échelon. Le rôle régulateur de l'administration publique s'est dilué en un rôle d'atomisation de l'intérêt général au bénéfice de fonctionnaires et autres intervenants bénéficiaires de l'acte de corruption.

Le coût juridique se manifeste par une notion seulement théorique de la protection du citoyen qui se caractérise par :

- la quasi-impossibilité pour un citoyen ordinaire d'obtenir justice et par des services judiciaires qui ont perdu la notion d'être au service du citoyen ;
- la transformation de la police en une véritable institution judiciaire au point que les parquets et les tribunaux ne sont connus de la population que d'une manière aléatoire et
- une magistrature avec un pouvoir judiciaire Constitutionnelle sur papier<sup>132</sup>.

Ainsi, l'impunité est devenue une caractéristique dominante du système judiciaire congolais et a pour conséquence notamment la délinquance de l'Etat et la création d'une caste d'intouchable.

Le coût économique de la corruption se manifeste par les pertes colossales de recettes de l'Etat, ainsi que par les abus dans l'affectation des ressources, dans la fourniture des biens collectifs et dans la soumission et passation de marchés publics, avec comme conséquence directe la faible capacité de l'Etat à opérer des redistributions et d'autres interventions pour l'intérêt général. Les expériences tirées d'autres pays avancés dans la lutte contre la corruption indiquent que plus qu'une simple question de moralité et d'équité, les actes de corruption sont contre-productifs socialement et économiquement, parce qu'ils font plus de victimes que de gagnants dans la société et qu'ils n'augmentent pas les gains collectifs, mais les réduisent parfois à des proportions asphyxiantes.

Le coût social de la corruption s'exprime par la dégradation des infrastructures sociales, par d'énormes écarts de vie dans la société, par la généralisation des pratiques d'enrichissement sans cause, ainsi que par l'accroissement des catégories sociales défavorisées, marginalisées ou en voie d'exclusion totale. Les coûts sociaux des actes de corruption sont extrêmement élevés par la forte propension de prestations fictives et improductives dans la société. En voulant gagner plus en faisant moins d'efforts, c'est la productivité sociale globale qui diminue.

Le coût sécuritaire de la corruption a été considérable avec près de quatre millions de morts, une armée et une police complètement désorganisées avec plusieurs centres de commandements, des hommes incapables d'assurer la sécurité de la population civile, survivant en rançonnant la propre population. L'armée et les forces de l'ordre sont devenues des sources principales d'insécurité et d'instabilité dans le pays à cause de la corruption.

Le coût moral se manifeste par une « inversion » ou une « dégénérescence » des valeurs morales qui déplacent les frontières de la honte chaque jour d'avantage. Cette corruption morale dévastatrice sévit dans un contexte où :

- les actes considérés comme immoraux des autorités font l'objet d'une grande admiration de la part de la population ;
- le public ne croit pas à l'efficacité des promesses et décisions des politiques ;
- l'image des fonctionnaires congolais correspond à celle d'un homme ne disposant pas de moyens financiers suffisants pour prendre en charge sa famille et
- l'image de l'Etat congolais correspond à celle d'un Etat ne disposant pas de moyens financiers suffisants pour prendre en charge le destin de la collectivité.

En conséquence, la grande résistance à la lutte contre la corruption pourrait venir avant tout des agents et fonctionnaires de l'Etat ainsi que des magistrats, des agents de la police et de l'armée pour qui une situation d'exception est la norme.

## L'impact des évolutions récentes

Lors de son investiture le 6 décembre 2006, le Président Kabila, comme ses prédécesseurs, a pris l'engagement de lutter contre la corruption, la fraude fiscale et douanière, le détournement des deniers publics et le pillage des ressources naturelles en RDC. Sous l'impulsion du Président de la République, le Premier ministre lors de la constitution de son gouvernement a utilisé le rapport d'enquête de la Commission Bakandeja et le rapport sur l'exploitation des ressources naturelles de l'ONU comme critère de sélection dans la composition de son gouvernement en excluant d'office les candidats aux postes ministériels cités dans ces rapports. A l'exception du ministre de l'Intérieur qui fût cité dans le rapport de l'ONU, ces critères de sélection ont été respectés lors de la composition du gouvernement actuel. La nomination en février 2007 d'un conseiller principal à la présidence chargé de la bonne gouvernance et de la corruption, dont le rôle et les attributions

n'ont pas encore été rendus publics, augure peut-être un pilotage de la présidence dans la lutte contre la corruption, en lieu et place du gouvernement.

La mise en place d'un nouvel ordre politique issu des élections peut contribuer à l'instauration d'un Etat de droit et avoir des effets positifs sur le Système national d'intégrité.

La nouvelle Constitution a créé<sup>133</sup> de nouvelles provinces augmentant le nombre présent de 11 à 25. Le changement devrait avoir lieu dans les trois prochaines années. Néanmoins, cette nouvelle division est importante puisque les députés provinciaux ont été subdivisés en 25 «collèges électoraux» en fonction des 25 nouvelles provinces pour les élections indirectes des Sénateurs. Ce système comporte un grand avantage : quand les nouvelles provinces fonctionneront réellement, elles n'auront plus à tenir de nouvelles élections sénatoriales. Les structures provinciales actuelles ont la responsabilité d'un vaste choix de fonctions (un gouvernement, une assemblée provinciale) et certaines d'entre elles ont de ressources financières substantielles puisque selon la Constitution, elles sont autorisées à conserver 40 pourcent des revenus provinciaux.

Aujourd'hui, la mise en place effective de la nouvelle politique de décentralisation et des institutions qui en découlent soulève des problèmes d'ordre politique, administratif, de compétences et financier à plusieurs niveaux.

Ainsi, aux problèmes de compétences entre le pouvoir central et les provinces s'ajoutent des problèmes de la répartition de l'assiette fiscale entre la capitale et les provinces. Il y a également des problèmes de préséance entre les assemblées provinciales et des gouvernorats. Ceux-ci réveillent les « vieux démons » de la question identitaire où les uns interprètent le non respect de la préséance protocolaire envers leur personne comme une continuation de la « marginalisation » de leur tribu/ethnie en lieu et place d'une méconnaissance des « us et coutumes » protocolaires par tous<sup>134</sup>. Subséquemment, des motions de censure ou de défiance ont déjà été initiées, fragilisant ainsi les institutions de la troisième République.

La confusion engendrée par la répartition de l'assiette fiscale et des revenus provinciaux constitue un véritable dilemme pour les autorités provinciales. En effet, ces dernières se voient, d'une part, partagées par le désir de contribuer au développement de leurs provinces et d'autre part attirées par la facilité de se laisser aller dans les pratiques de détournement des recettes publiques en utilisant les mécanismes (toujours fonctionnels) mis en place par les belligérants pendant la rébellion. L'objectif est de contrer un gouvernement central qui ne leur donne pas les moyens de fonctionner et qui n'écoute pas leurs revendications<sup>135</sup>.

Le risque de voir succomber à la tentation des mauvaises pratiques du passé est réel et pourrait provoquer l'émergence de 18 168 nouveaux « pôles » de corruption (voir tableau 1) avec son propre réseau de recrutement de nouveaux agents de l'Etat qui, à leur tour, mettront en place leurs propres réseaux (voir tableau I).

Aussi, dans le domaine judiciaire, la pétition en cours à l'Assemblée nationale en rapport avec la modification de l'article 152 de la Constitution (concernant le Conseil supérieur de la magistrature) met à risque la contribution du nouvel ordre politique à la bonne gouvernance en RDC en compromettant l'indépendance du système judiciaire.

**Tableau 1 : Tableau des postes à pourvoir par application de la décentralisation**

Entité territoriale	Présidence	Gouvernement	Parlement
<b>26 provinces</b>	52	260	690 (Loi électorale)
<b>20 villes</b>	40	100	388 (Loi électorale)
<b>97 communes</b>	194	485	1067
<b>476 secteurs</b>	952	1428	7470
<b>261 chefferies</b>	522	785	
<b>161 cités</b>	322	805	1610
<b>1041 entités territoriales décentralisées</b>	3083 chefs des exécutifs	3861 ministres	11225 députés
<b>Total général :</b>	18 168 postes fermes à pourvoir par voie démocratique		

**Source :** M. Anselme Meya-Ngamba, Chercheur en Sciences Politiques et Administratives / Université de Kinshasa, Lubumbashi, Décembre 2006.

## Les activités de lutte contre la corruption

La RDC, à travers son gouvernement, a signé en décembre 2003 la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée par la 2<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine à Maputo le 11 juillet 2003. Néanmoins, cette convention ainsi que la Convention des Nations Unies de lutte contre la corruption doivent encore être ratifiées par le gouvernement congolais. Seul le protocole de la Communauté sud-africaine de développement (Southern Africa Development Community, SADC), a été signé et ratifié par la RDC.

La RDC est aussi signataire de l'accord de Cotonou (qui vient à échéance le 30 avril 2020), fondement des accords de coopération avec l'Union européenne. Cet accord prévoit que « les parties œuvrent ensemble pour lutter contre la fraude et la corruption à tous les niveaux de la société »<sup>136</sup>. Les procédures de consultation et mesures appropriées concernant la corruption dans les accords de Cotonou sont que « les cas graves de corruption font l'objet de consultations entre les parties » et que « si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties ou en cas de refus de consultation, les parties prennent les mesures appropriées ».

Cependant, l'Etat congolais et la société civile sont restés longtemps sans cadre institutionnel ni ordre fonctionnel dans la lutte contre la corruption. Depuis, plusieurs approches de lutte contre la corruption ont été mises en œuvre, sans succès. Ces différentes stratégies de lutte étaient basées sur un approche institutionnelle, ainsi que des approches économique et culturelle, et ont bénéficié d'un soutien considérable de bailleurs de fonds, notamment la Commission européenne, le DFID, le PNUD et la Banque mondiale.

## L'approche institutionnelle

### Le Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté

Le premier approche institutionnel est constitué du Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR). Cette approche est axée sur les réformes institutionnelles. La stratégie de lutte contre la corruption énoncée dans le DSCR de 2006, qui sert de base au programme du gouvernement actuel, aux contrats de gouvernance et aux bailleurs de fond en RDC, indique une approche institutionnelle qui s'articule notamment autour de :

- le renforcement effectif de l'indépendance de la justice ;
- la réforme des lois et règlements relatifs aux avantages ou incitations fiscales et douanières dans le sens de leur simplification, transparence et systématisation pour l'éradication de la corruption ;
- la mise en place des mécanismes incitatifs favorisant la lutte contre la corruption, notamment ceux permettant de récompenser l'intégrité et d'améliorer les conditions des agents publics tout en les soumettant aux contrôles et aux sanctions ;
- la définition d'une politique de développement du secteur privé et la promotion d'un environnement qui lui est favorable ;
- la poursuite des réformes fiscales favorisant la croissance et l'équité<sup>137</sup> ;
- le renforcement des mécanismes d'audit et de contrôle des ressources et des dépenses de l'Etat ;
- la réforme des marchés publics et
- la revue périodique des dépenses publiques<sup>138</sup>.

Les actions pour mettre en œuvre cette stratégie sont :

- la poursuite de la campagne de vulgarisation de la loi anticorruption et du code de bonne conduite des agents de l'Etat ;
- la poursuite des audits dans les entreprises publiques et régies financières ;
- l'accélération de la réforme du système judiciaire<sup>139</sup> ;
- la surveillance du respect du calendrier de réforme des marchés publics ;
- la création d'une cellule de renseignements financiers sur le blanchiment des capitaux ;

- la lutte contre la fraude aux frontières<sup>140</sup> ;
- l'amélioration de la transparence dans les secteurs forestiers et miniers et
- la finalisation de la rédaction du futur code des marchés publics et l'évaluation des capacités de ce secteur.

## Les Commissions de lutte contre la corruption

Le deuxième approche institutionnel fut constitué par la maintenant défunte Commission d'éthique et de lutte contre la corruption (CELC)<sup>141</sup>, laquelle a été précédée par l'Observatoire du code d'éthique professionnelle<sup>142</sup> et par la Commission de lutte contre la corruption, la fraude, la contrebande et la contrefaçon de la monnaie et des marques<sup>143</sup>. Les deux derniers services ont été des organes reconnus d'utilité publique avec statut d'institution publique, contrairement à la CELC qui, de par la loi en tant qu'institution citoyenne, bénéficiait d'une certaine indépendance vis-à-vis de l'Etat. En dépit de sa courte durée de vie (sept mois), la Commission de lutte contre la corruption, la fraude, la contrebande procédera au recouvrement de certaines créances fiscales et douanières mais ne transmettra aucune affaire de corruption à la justice<sup>144</sup>.

Par contre, les activités de la CELC ont été éphémères et son impact insignifiant et imperceptible aussi bien au niveau de l'opinion publique qu'au niveau de réalisation à cause de court moment d'existence. La CELC n'est pas non plus parvenue à privilégier les mécanismes de dénonciation et couverture des plaignants pour les actes de corruption. Même sa contribution lors des campagnes de sensibilisation contre la corruption a été d'une portée très limitée à cause de la faible crédibilité dont bénéficiaient ces animateurs auprès de la population. En outre, la population manifestait un faible intérêt pour le formalisme élitiste des séminaires et ateliers thématiques sur la lutte contre la corruption. En tout état de cause, il aurait été difficile que les responsables de la CELC, membres désignés par les composantes et parties prenantes dans l'exercice du pouvoir de transition sans référence particulière à leur probité morale et intégrité personnelle, engagent des épreuves de force contre les dirigeants des institutions, des entreprises publiques, des services publics et de la police.

Aucune des personnalités ou sociétés mises en cause par la CELC n'a été inculpée ou condamnée par les pouvoirs judiciaires.

En raison du manque de performance crédible, le parlement de transition a refusé de reconduire la CELC comme institution citoyenne dans la nouvelle Constitution. Cependant, celle-ci donne au nouveau parlement la possibilité de créer une nouvelle institution de lutte contre la corruption.

## Les organes d'encadrement, de contrôle, d'observation

Le troisième approche institutionnel est constitué des organes d'encadrement, de contrôle, ou d'observation de l'Etat. En effet, les repères de la mauvaise gestion et de violations massives des droits de la personne en RDC sont historiques, structurels et conditionnels. L'Etat congolais depuis son indépendance n'a pas pu structurer les trois piliers de la gestion publique et politique de l'Etat. Il s'agit :

- de la sauvegarde de la constitutionnalité des lois et du contrôle sur la légalité des pouvoirs publics par la Cour constitutionnelle,
- du contrôle des finances publiques pour la conformité des recettes et dépenses, ainsi que l'orthodoxie de la gestion du patrimoine de l'Etat par la Cour des comptes et pour la régularité des comptes de l'Etat par l'Inspection des finances, de la passation des marchés par le Conseil supérieur d'adjudication et de la gestion des entreprises publiques par le Conseil supérieur de portefeuille,
- de la protection des droits fondamentaux par les institutions citoyennes.

L'efficacité de tous ces organes d'encadrement, de contrôle ou d'observation pour l'organisation des matières de l'Etat et pour la sauvegarde des droits des citoyens a été très faible, compte tenu des obstacles érigés par les acteurs politiques.

La Cour constitutionnelle ne fut instituée que par la Loi fondamentale du 19 mai 1960, et reprise successivement par la Constitution du 1er août 1964 et celle du 24 juin 1967. Dans toutes les Constitutions suivantes jusqu'à celle en vigueur, ses compétences ont toujours été conférées à la Cour suprême de justice, dont la première mise en place effective est intervenue en avril 1968.

C'est avec l'appui du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale que le gouvernement a repris la réactivation des institutions de contrôle et la mise en place de nouvelles institutions de gestion et de contrôle macroéconomique. Il s'agit de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances, du Conseil supérieur du portefeuille, du Conseil permanent de la comptabilité au Congo et de l'institution du Collège des Commissaires aux comptes<sup>145</sup>.

En 2002, le gouvernement élabore la Stratégie nationale de lutte contre la corruption à travers le DSRP-I. La publication de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption a été suivie, le 26 août 2002, par la promulgation du Décret présidentiel n° 11/2002, portant création de la Commission de lutte contre la corruption, la fraude et la contrebande et la contrefaçon de la monnaie et des marques (cf. ci-dessus).

La Constitution de la transition a donné notamment mission à l'Assemblée nationale de contrôler le gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics<sup>146</sup>, tandis que le Sénat, tout en exerçant aussi la fonction législative, accomplissait la mission de médiation des conflits entre les institutions.

Les activités de lutte contre la corruption menées par ces deux institutions l'ont pris la forme de<sup>147</sup> :

- questions orales ou écrites avec ou sans débats non suivies de vote ;
- question d'actualité ;
- interpellation ;
- Commissions d'enquête et l'audition d'enquête<sup>148</sup> ;
- Commission spéciale chargée des contentieux sur l'environnement détruit par les réfugiés rwandais et la guerre ;
- Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclus pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998<sup>149</sup> et
- Commission spéciale chargée de la restitution des biens saisis et confisqués aux privés et de la récupération des biens spoliés au préjudice de l'Etat<sup>150</sup>.

Aucune de ces activités n'a abouti à des poursuites judiciaires.

## L'approche économique

### Les syndicats

Sur le plan économique, le premier niveau de la lutte contre la corruption concerne les syndicats du secteur public et privé, dont des fonctions représentatives et revendicatives sont organisées en mouvements associatifs pour la défense d'intérêts professionnels ou patronaux des membres face aux autres intérêts de partenaires liés dans une entreprise ou dans un service public ou privé, avec droit de représentation des membres dans les négociations entre les partenaires liés.

Les actes de corruption étant la pratique la plus subtile pour l'accaparement des gains collectifs par leurs auteurs, il est du devoir formel des syndicats de dénoncer, de porter plainte et d'engager des poursuites judiciaires contre les auteurs d'actes de corruption et de leurs complices dans l'entreprise ou le service, ainsi que les autres facilitateurs en dehors de l'entreprise ou de service.

Malgré leur intérêt à combattre la corruption, qui n'offre aucune vision d'équilibre dans le partage de gains ni pour les dirigeants, les actionnaires ou les forces du capital ni pour les forces de travail ou forces productrices, les syndicats en RDC sont devenus les maillons faibles et manipulables par les plus puissants dans les entreprises et les services. Depuis de nombreuses années, les pétitions des différentes organisations syndicales se sont focalisées non pas sur la vision collective et les intérêts légitimes des travailleurs, la non-implication des syndicats aux négociations préalables à l'élaboration des budgets de l'Etat et la nécessité d'entreprendre la réforme profonde de l'administration publique, mais sur l'application des barèmes salariaux déjà négociés et non payés régulièrement et sur le montant des jetons de présence. Jusqu'en 2006, les syndicats n'avaient jamais été impliqués dans l'élaboration des lois budgétaires avant leur adoption au parlement.

Les syndicats œuvrant dans l'administration publique<sup>151</sup> sont regroupés en une coordination dénommée Syndicats de l'administration publique/Secrétariat technique. Cette plate-forme de coordination s'est battue pour orienter les revendications des agents et fonctionnaires de l'Etat notamment sur l'application effective des statuts du personnel de carrières des services publics de

l'Etat<sup>152</sup> ; sur la gestion des carrières et avantages statutaires non satisfaits ; sur la violation des résolutions de la Commission paritaire (cadre du dialogue social responsable et crédible) du 8 septembre 1999 et du protocole d'accord du 29 mai 2001 ainsi que des Décrets-lois n° 79 et 80 du 20 juillet 2002 portant fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti ; ainsi que sur la violation de différents pactes et déclarations internationaux (tel que la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, et la convention n° 98 de l'Organisation internationale du travail (OIT)).

La plate-forme a conclu à la mauvaise gouvernance du gouvernement : une politique discriminatoire et injuste dans le partage des ressources de l'Etat, l'absence de planification dans tous les secteurs, détournements en cascades accompagnés de l'impunité, bref une attaque contre le secteur social en violation de l'article 55 de la Constitution de la transition<sup>153</sup>.

En 2003, le procureur a reconnu cet état de fait et a recommandé aux syndicats de saisir le parlement au motif que cette plainte contenait des infractions commises par les personnes physiques ou morales contre les agents et fonctionnaires de l'Etat, faits qui sont constitutifs de la « mauvaise gouvernance »<sup>154</sup>. En dépit des préjudices subis par les agents et fonctionnaires de l'Etat, la plainte a été classée sans suite<sup>155</sup>.

## Les approches tournées vers le public

### Les avocats et défenseurs judiciaires

Le premier approche tourné vers le public est assuré par les avocats et les défenseurs judiciaires qui bénéficient de l'information de la part des plaignants ainsi que de la part des auteurs d'actes de corruption. C'est à eux d'assurer que les victimes d'actes de corruption ne doivent pas payer doublement, soit par le fait de leur ignorance de droit, de leur indigence ou insolvabilité, soit par le simple goût lucratif excessif en tirant profit de deux parties.

Il est donc du devoir des avocats et défenseurs judiciaires de jouer honnêtement leur rôle d'assistance aux parties, sans être des vecteurs déterminants de la propension des actes de corruption, tout simplement puisqu'ils auraient prêté de bouclier judiciaire aux auteurs d'actes de corruption.

### Les réseaux de la société civile

Les confessions religieuses, les milieux universitaires, les fédérations associatives du secteur privé, les médias, et les différentes ligues nationales de lutte contre la corruption ont jusqu'ici été les piliers de la lutte contre la corruption en RDC, en dépit de multiples difficultés et d'atteinte à l'intégrité physique. Tous ont contribué positivement à l'instauration d'une conscience nationale en matière de lutte contre la corruption.

Le nombre croissant de dénonciations, l'appui moral aux victimes, la masse d'informations en circulation sur les actes de corruption, et la dénonciation des actes de corruption ont été les activités les plus marquantes de la lutte contre la corruption. Les effets ont parfois été symboliques mais à impact visible et à haute portée sur le plan interne et externe. Avant même l'ouverture politique, l'église catholique avait fait entendre sa voix en 1988 en dressant un tableau accablant de l'état «moral», social et économique du pays. Depuis, à travers la Commission épiscopale nationale du Congo (CENCO), elle continue à dénoncer le manque de rectitude morale chez les dirigeants à tous les niveaux, l'opacité dans la gestion de la chose publique, l'absence de respect envers le peuple souverain primaire vivant dans la misère, et le manque de rationalité dans la direction de l'Etat<sup>156</sup>. Dans sa toute dernière déclaration, refusant la balkanisation du pays, l'occupation et l'exploitation illégale de ses richesses, l'église catholique dénonçait la corruption et exhortait chacun et tous à plus de responsabilité pour sauver la nation<sup>157</sup>.

Certaines ONG et institutions internationales soutiennent ces efforts à travers un soutien matériel et financier aux ONG nationales de lutte contre la corruption, un renforcement des capacités de personnel et agences techniques pour la lutte contre la corruption, l'appui et l'accompagnement des campagnes publicitaires, les pressions diplomatiques<sup>158</sup>.

Relayant les rapports de la société civile et des organisations internationales, les médias sont devenus les caisses de résonance de cette dénonciation. Dans un contexte où il n'existe ni justice, ni administration responsable, les populations se tournent vers les médias pour exposer leurs problèmes, dénoncer les situations intolérables ou essayer d'obtenir réparation<sup>159</sup>.

Cependant, il reste vrai que certaines organisations de la société civile, des médias et des ONG de droit étranger ne sont pas elles-mêmes épargnées par les actes de corruption (cf. section sur les ONG).

# Le Système national d'intégrité

## L'administration publique

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

L'administration publique est en théorie la clé de voûte du Système nationale d'intégrité en RDC. Mais dans la réalité c'est le ventre mou du SNI. Si ce pilier fonctionnait correctement, il contribuerait efficacement à la lutte contre la grande et la petite corruption dans la société congolaise. Son renforcement aurait des effets multiplicateurs dans tous les piliers en rapport avec la promotion de la bonne gouvernance.

Depuis 2002, le gouvernement et les bailleurs de fonds tentent de redresser la situation par la réforme de la fonction publique. La poursuite de cette réforme constitue l'une de leurs actions prioritaires dans le domaine de bonne gouvernance<sup>160</sup>. Le DSCR, qui est le document de référence des priorités du gouvernement et des bailleurs de fonds, prévoit la mise en place des mécanismes incitatifs favorisant la lutte contre la corruption, notamment ceux permettant de récompenser l'intégrité et d'améliorer les conditions des agents publics tout en les soumettant aux contrôles et aux sanctions comme l'un des axes de la lutte contre la corruption. Cette recommandation est explicitement reprise dans le programme du gouvernement<sup>161</sup>.

En effet, la Constitution ainsi que les textes réglementaires qui régissent les institutions et secteurs publics déterminent les ordres hiérarchiques auxquels chacune d'entre elles est soumise. Elle souligne<sup>162</sup>, ensemble avec le Décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat, l'apolitisme de l'administration publique.

Le nombre relativement élevé des structures *ad hoc* ou l'accapement des fonctions techniques et administratives par les cabinets ministériels court-circuitent et contribuent à affaiblir un peu plus les structures pérennes de l'administration. Les structures *ad hoc* ont été créées pour répondre à des situations d'urgence ou pour éviter d'avoir à amorcer le difficile travail de remise en marche des services publics. Le renforcement massif dont elles bénéficient ne fait qu'accentuer le dépérissement de l'administration et contribue à l'hyperpolitisation de la fonction publique. La lettre circulaire n° 92/009956 du 3/10/1962 édictée par le Premier ministre de l'époque est la seule disposition qui interdisait aux cabinets politiques de donner des injonctions à l'administration. Mais, les acteurs politiques qui se sont succédés depuis n'ont jamais tenu compte de cette directive intitulée « Déontologie administrative ». Depuis 1962 aucune autre directive n'a été émise dans ce sens.

### Cadre juridique

Les agences de la fonction publique / du secteur public sont régies par plusieurs textes législatifs et réglementaires dont :

- La loi n° 78-002 du 6 janvier 1978 portant disposition applicables aux entreprises publiques telles que modifiée et complétée à ce jour<sup>163</sup>,
- La loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services public de l'Etat,
- L'Ordonnance n° 82-011 du 19 juillet 1981 relative à la carrière du personnel des services publics de l'Etat,
- L'Ordonnance n° 82-027 du 19 mars 1982 fixant l'organisation et le cadre organique des Départements du Conseil exécutif et du Commissariat général au plan<sup>164</sup>,
- L'Ordonnance n° 82-028 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au recrutement du personnel de carrière des services publics de l'Etat<sup>165</sup>,
- L'Ordonnance n° 82-029 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la carrière du personnel des services publics de l'Etat<sup>166</sup>,
- L'Ordonnance n° 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'Etat<sup>167</sup>,

- L'Ordonnance n° 82-032 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la cotation et à l'avancement en grade du personnel de carrière des services publics de l'Etat<sup>168</sup>,
- L'Ordonnance n° 82-033 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la cessation définitive des services publics de l'Etat une loi n'a la valeur répressive ou dissuasive que lorsqu'elle est effectivement appliquée par ceux-la qui en sont chargés. Ce qui n'est en général pas le cas en RDC. Dans la plupart des cas le laisser-aller est la règle et la rigueur est l'exception,
- Le Décret-loi n° 031 du 08 octobre 1997 portant actualisation de la dénomination des entités et autorités administratives,
- Le Décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat,
- La Constitution de la République démocratique du Congo du 13 février 2006.

Il faut noter que les administrations publiques spécialisées sont régies par des textes légaux particuliers. Il s'agit des entreprises publiques, des offices et régies, des administrations autonomes et des administrations de mission.

La Constitution de la RDC garantit le droit au travail à tous les Congolais sans discrimination de quelque nature que ce soit<sup>169</sup>.

Par ailleurs, la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat ainsi que l'ordonnance n° 82-028 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au recrutement du personnel de carrière des services publics de l'Etat donnent des chances égales à tous les candidats à la carrière dans les services publics<sup>170</sup>. D'autre part, selon les lois et les règlements de l'administration évoqués ci-dessus, le mérite devrait constituer le socle des recrutements et de la promotion de tout agent de la fonction publique.

Dans la pratique actuelle le recrutement dans la fonction publique ne respecte pas ces obligations et s'effectue sur d'autres bases.

Actuellement, les nominations sont basées davantage sur l'appartenance politique, tribale, régionale et ethnique que sur la compétence et le mérite. Or, le deuxième paragraphe de l'article 16 du Décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 bannit entre autres les favoritismes, le népotisme et le trafic d'influence. Mais dans la pratique courante cette disposition n'est pas appliquée. D'une manière générale, et à tous les niveaux de l'administration/secteur public, chaque responsable une fois nommé recrute ses agents parmi ses proches<sup>171</sup>.

Théoriquement les candidats à la promotion doivent avoir trois ans d'ancienneté au moins dans le grade immédiatement inférieur au grade de promotion<sup>172</sup>. Quant à la mise à la retraite du fonctionnaire les textes de loi précisent que l'agent est d'office mis à la retraite lorsqu'il a atteint l'âge de 55 ans et a effectué une carrière de 30 ans ou à sa demande ou à l'initiative de l'administration en cas d'insuffisance professionnelle constatée par la cotation de trois dernières années ne permettant plus son reclassement dans un autre emploi s'il a accompli une carrière de 20 ans au moins. La mise à la retraite est prononcée par l'autorité investie du pouvoir de nomination<sup>173</sup>.

L'article 3 de l'Ordonnance n° 82-033 du 19 mars 1982<sup>174</sup> portant règlement d'administration relatif à la cessation définitive des services de personnel de carrière des services publics de l'Etat et aux rentes de survie traite de l'autorisation de continuer les services au-delà de 30 ans de service.

Dans la pratique, toutes ces dispositions ne sont plus observées depuis plusieurs années. Le degré très élevé de déliquescence de l'administration publique de la RDC ne permet plus d'effectuer le suivi de la carrière des agents. Par exemple, on retrouve encore en service des agents engagés avant l'accession du pays à l'indépendance en 1960 étant donné que leurs numéros matricules ont été expressément donnés aux jeunes recrues de certaines provinces et que ces anciens se sont vus attribuer une nouvelle série de matricules qui font d'eux des débutants. Comme la plupart des dossiers individuels des agents n'existent plus, il est devenu difficile de connaître, à partir des matricules ou des dossiers, qui est ancien et qui est nouveau dans la fonction publique.

Les structures chargées des audits sont les Inspections avec les corps des inspecteurs au niveau de chaque ministère. Toutefois, il ne semble pas que ces services soient vraiment fonctionnels.

## Structure et ressources

Aux termes de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, les structures administratives considérées comme étant des services publics sont :

- Les services de la Présidence de la République
- Les services administratifs du gouvernement
- Les services administratifs du parlement (Sénat, Assemblée nationale)
- Les services administratifs de tous les ministères
- Les services administratifs des cours et tribunaux (juridictions de l'ordre judiciaire)
- Les services administratifs des ambassades de la RDC
- Les services administratifs de la Cour des comptes
- Les services administratifs de la sécurité
- L'armée
- La police nationale
- Les entreprises publiques et les entreprises d'économie mixte
- Les organismes d'utilité publique
- Les organismes internationaux dont la République démocratique du Congo est membre.

La faible maîtrise des effectifs de la fonction publique et de la police et de l'armée sont des problèmes sérieux en RDC et représentent les axes prioritaires de la réforme dans les deux secteurs.

Depuis 2005, le ministère de la Fonction publique tente l'expérience de l'informatisation de la gestion des ressources humaines de l'administration publique c'est-à-dire des fonctionnaires régis par le statut des agents des services publics de l'Etat. A ce jour, les résultats paraissent peu concluants. Les médias se sont fait l'écho de l'indignation d'un nombre important d'agents régulièrement recrutés qui ont été déclarés inconnus dans les fichiers informatiques des services publics alors qu'ils ont été régulièrement recensés par les inspecteurs du ministère de la Fonction publique.

Selon des personnes interviewés au niveau de l'administration sous couvert de l'anonymat, deux causes peuvent expliquer cette situation. La première est que les équipes chargées du recensement sont en majorité composées de proches ou de parents, des membres du cabinet du ministre de la Fonction publique ou de certains de ses collègues ou de cadres de son administration, sans aucune expérience informatique. La deuxième est que des inspecteurs du ministère de la Fonction publique se sont institués en « autorités de recrutement » profitant des opérations de contrôle des effectifs pour injecter de « nouvelles unités » souvent inconnues des services de recrutement du ministère de la Fonction publique. Ce seraient les mêmes inspecteurs qui sont en général à la base des manipulations des numéros matricules.

En ce qui concerne le budget de l'administration publique au niveau central, le ministère du Budget met à la disposition des services publics un canevas de prévisions budgétaires en recettes et en dépenses pour l'exercice suivant. A une date fixée par le ministère du Budget chaque service est reçu pour justifier de l'opportunité de la dépense ou de la recette indiquée dans le canevas. Après centralisation des prévisions par le ministère du Budget, le Premier ministre adresse au président de l'Assemblée nationale une lettre pour obtenir l'autorisation de présenter les prévisions budgétaires aux députés.

Conformément aux dispositions de l'article 126 de la Constitution, le gouvernement peut si les prévisions ne sont pas encore entièrement élaborées, demander à l'Assemblée nationale l'ouverture de crédits provisoires.

Dans le budget 2007 adopté par les deux chambres le 5 juillet 2007, il est versé à la fonction publique un crédit de 17 712 918,455 FC (environ USD 35 000) pour les dépenses des rémunérations du budget 2007. Comparé à l'effectif des fonctionnaires supposés de 200 923 unités<sup>175</sup>, cette enveloppe dégage une rétribution moyenne annuelle de 88 158FC (USD 176) / an / fonctionnaire, soit 7 013 FC (USD 15) / mois / fonctionnaire<sup>176</sup>. En ce qui concerne les frais de fonctionnement des services de l'administration publique, il est de coutume qu'ils ne soient jamais libérés<sup>177</sup>.

Au niveau des provinces et des entités décentralisées ce sont leurs organes délibérants qui se prononcent sur les prévisions budgétaires présentées par l'organe exécutif. Le principe de la décentralisation étant consacré dans la nouvelle Constitution, à partir de 2008 et après l'adoption de la loi sur la décentralisation qui est en cours d'élaboration, les gouvernements provinciaux seront chargés chacun de l'élaboration de leur propre budget qui sera adopté par l'assemblée provinciale. Le budget 2007 donne des indications intéressantes en rapport avec cinq secteurs d'activités essentiels dans un pays décentralisé :

- Développement rural : 7 458 214,953 FC : 0,62% (USD 14 900)
- Reconstruction : 254 010,312 FC : 0,02% (USD 510)
- Intérieur, décentralisation et sécurité : 55 630 314,674 FC : 4,65% (USD 111 260)
- Justice : 2 566 925,062 FC : 0,21% (USD 5 130)
- Plan : 8 055 466,594 FC : 0,67% (USD 16 110)

Ces cinq secteurs réunis représentent 6,17 pourcent de l'ensemble du budget de dépenses. D'ici début 2008, des grandes divergences se manifesteront entre les provinces et l'Etat central si dès maintenant les besoins du développement local ne sont pas pris en compte<sup>178</sup>.

Pendant la période de transition sous Joseph Kabila, près de 57 pourcent du budget provenait de l'aide internationale. Le budget 2007 présente, en apparence, une esquisse budgétaire en équilibre<sup>179</sup>, représentant 24,01 pourcent du PIB. Cependant, il présente un trou de 40 pourcent à financer. En vue de couvrir ce déficit, le gouvernement préconise les appuis budgétaires à rechercher auprès des bailleurs de fonds pour financer les rubriques suivantes du déficit (les dépenses exceptionnelles<sup>180</sup> ; une partie de la dette extérieure<sup>181</sup> ; ainsi que l'appui aux réformes budgétaires<sup>182</sup>)<sup>183</sup>.

## Obligations redditionnelles

Il n'existe pas de mécanisme pour la consultation du public dans le cadre du travail des agences du secteur public. La publication des procédures ou critères relatifs aux décisions administratives est une obligation. En effet, les procédures et les critères qui précèdent les décisions administratives ne doivent souffrir d'aucune discrétion. Les règles administratives sont publiques parce qu'elles sont destinées à régir les rapports entre l'Etat et les privés. Cependant, dans la plupart des cas, la population est prise au dépourvu n'étant pas informée de nombreuses décisions administratives.

## Mécanismes d'intégrité, de transparences et de plaintes

Les mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes de l'administration publique sont circonscrits dans le code de conduite de l'agent public de l'Etat régi par le Décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002. Ce code puise une partie de sa substance dans la loi n° 81-003 du 17 Juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, dont on ne voit pas encore les effets en 2007. La loi de 1981 et le Décret-loi d'octobre 2002 contiennent les quatre dispositions suivantes :

- Relatives à la politique et la pratique de lutte contre la corruption, il n'y a pas de dispositions ciblant la corruption directement, les textes étant vagues et orienté vers des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, de cadeaux et aux restrictions post-emploi.
- Relatives au conflit d'intérêts<sup>184</sup>, le code de conduite interdit à l'agent public de l'Etat de se prononcer sur toute affaire au traitement et à la solution de laquelle il a directement ou indirectement un intérêt personnel<sup>185</sup>.
- Relatives aux dons, cadeaux, libéralités, la loi de 1981 interdit formellement au fonctionnaire de solliciter, exiger ou recevoir directement ou par personne interposée, même en dehors de ses fonctions mais en raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques<sup>186</sup>. En outre, le Code de conduite de l'agent public de l'Etat interdit au fonctionnaire de solliciter, de réclamer, d'accepter ou de recevoir ou d'offrir un don, un cadeau ou tout autre avantage en nature ou en espèce pour s'acquitter ou s'abstenir de s'acquitter de ses fonctions, mandat ou obligations professionnelles<sup>187</sup>. Ces textes sont généralement ignorés des fonctionnaires et se trouvent en quelque sorte en contradiction avec la pratique congolaise basée sur la logique socioculturelle de « cadeau » qui consiste à « remercier » antérieurement ou postérieurement tout service rendu ou attendu, sur le plan

matériel. A ce titre, il n'existe pas de registre des cadeaux. Celui qui en a reçu les gardes dans son patrimoine privé.

- Relatives aux restrictions post-emploi, la seule restriction qui existe pour l'agent permanent de l'Etat est consignée dans la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981<sup>188</sup> qui stipule que l'agent qui a cessé d'exercer ses fonctions ne peut pas être réintégré sous le régime du statut, sauf si, ayant été licencié pour inaptitude physique, il est à nouveau reconnu physiquement apte à remplir ses fonctions. Dans ce cas, il doit remplir toutes les conditions déterminées par l'article 8 du statut relatives au recrutement. Le code de conduite de l'agent public de l'Etat prévoit que « tout agent public de l'Etat condamné définitivement à une peine de servitude pénale égale ou supérieure à trois mois doit être révoqué d'office sur simple constatation de la condamnation »<sup>189</sup>. Quant à l'ordonnance n° 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'Etat, l'article 10 stipule entre autres que :
  - « l'agent ayant bénéficié d'une mesure d'amnistie est replacé en activité de service au grade dont il était revêtu au moment de sa condamnation. Toutefois, il ne jouit de sa rémunération qu'à dater de la signature de la réintégration ».
  - « l'agent ayant bénéficié d'une mesure de grâce n'est réintégré au sein de l'administration avec le grade acquis avant la condamnation que si celle-ci est inférieure à trois mois de servitude pénale principale ».
  - « la réintégration n'est prononcée en faveur de l'agent ayant été condamné avec sursis que lorsque la condamnation est inférieure à trois mois de servitude principale ».
  - « l'agent condamné à une peine de servitude pénale principale égale ou supérieure à trois mois pour homicide involontaire n'est passible de la peine de révocation qu'en cas de récidive ».

Actuellement, il n'est pas impossible que certains fonctionnaires révoqués aient repris leur activité en changeant de numéros matricules et ensuite en étant mutés ailleurs à de nouveaux postes. L'Etat est devenu le principal employeur du pays et les autorités y nomment régulièrement leurs partisans qu'ils correspondent ou non aux critères de recrutement d'un agent public. Etant donné que les engagements se font actuellement en violation flagrante des lois et règlements par les hautes autorités sensées veiller à leur application, même les condamnés peuvent aujourd'hui être réintégré dans la fonction publique d'une façon ou d'une autre.

En outre, selon le Code de conduite de l'agent public de l'Etat<sup>190</sup>, les fonctionnaires ont l'obligation, dès leur entrée en fonction, de procéder, annuellement, durant l'exercice et au terme de leur carrière ou de leur mandat, de déclarer leurs avoirs et dettes personnels et ceux de leur famille immédiate. Par famille immédiate on entend le ménage tel que défini par l'article 443 du code de la famille. Le code de conduite désigne l'Observatoire du code d'éthique professionnelle (OCEP) comme étant la structure habilitée à recevoir la déclaration des biens. Tous les textes de lois restent muets quant à la communication au grand public de la déclaration des biens faite par les personnes concernées.

Les mécanismes de la plainte et de mise en vigueur sont aussi stipulés dans le code de conduite de l'agent public. A propos des dispositions relatives à la dénonciation des mauvais comportements au niveau de la fonction publique, l'article 26 du Décret 017/2002 stipule que : « l'Etat ainsi que les entreprises ou organismes publics doivent entreprendre des actions de formation et de sensibilisation des agents publics de l'Etat en matière d'éthique professionnelle et mettre en œuvre les mesures adéquates devant permettre au public de dénoncer tout manquement, par un agent public, aux devoirs de son état, à l'honneur et à la dignité de ses fonctions ou de son mandat. »

L'OCEP a, entre autres, la mission de veiller à la bonne application du code et de proposer aux autorités les mesures appropriées pour prévenir et sanctionner les violations des dispositions du code<sup>191</sup>, et l'obligation de publier un rapport annuel sur l'application et l'efficacité du Code.

La Constitution de la RDC a institué un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'Etat et des cours et tribunaux administratifs<sup>192</sup> et donne compétence à ces juridictions administratives de connaître en premier et dernier degrés des recours pour violation de la loi, formés contre les actes règlements et décisions des autorités administratives centrales<sup>193</sup>. Toutefois, tout agent public de l'Etat, à un degré quelconque du pouvoir disciplinaire, a la possibilité d'ouvrir d'office sur réquisition de ses supérieurs ou de l'OCEP une action disciplinaire à charge d'un agent public de l'Etat placé sous son autorité ou ses ordres<sup>194</sup>.

Hormis la compétence générale reconnue aux cours et tribunaux de réprimer les délits de corruption, la loi portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat désigne tout

chef hiérarchique d'un agent comme étant doté du pouvoir de sanction. La loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat<sup>195</sup>, ainsi que l'ordonnance n° 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au recours du personnel de carrière des services publics de l'Etat<sup>196</sup>, reprennent les différentes voies de recours mises à la disposition du fonctionnaire.

## Relation avec les autres piliers

En théorie la Constitution de la RDC permet dans son application correcte un équilibre administratif relatif aux autorités administratives. Cependant, dans la pratique, toutes les procédures prescrites par les textes législatifs et réglementaires reprises ci-dessus ne sont pas respectées. Les cotations annuelles destinées à promouvoir les agents en fonction de leurs mérites ont été abandonnées depuis 1976. Le gouvernement dans son programme de gouvernance relève la caducité et parfois l'absence des textes réglementaires pouvant servir de soubassement pour les actes administratifs comme une faiblesse de l'administration publique<sup>197</sup>. Dans le programme de gouvernement 2007-2010, il est prévu d'achever la révision du statut du personnel de carrières des services de l'Etat en vue de renforcer la discipline au sein de la fonction publique, d'assouplir les procédures et d'améliorer leurs conditions de travail et leurs rémunérations.

Par ailleurs, l'usage de l'administration à des fins politiques par le pouvoir exécutif est courant<sup>198</sup>. Il est difficile d'indiquer avec précision le pourcentage de nominations politiques au sein du corps des agents permanents de carrière et des employés de la fonction publique. Par ailleurs, dans le budget 2007 présenté au parlement par le pouvoir exécutif, la mise en œuvre de son programme et de son contrat de gouvernance reste inadéquate en rapport avec ses objectifs déclarés de refondation de la fonction publique. En effet, dans ce budget, la modicité des ressources financières destinées aux structures pérennes, les manques de moyens matériels, l'absence du renforcement des capacités des cadres et enfin les rémunérations dérisoires risquent de détourner les fonctionnaires de leur ouvrage et de favoriser la corruption<sup>199</sup>. En plus, les disparités et les déséquilibres dans la répartition des crédits entre ministères et entre cabinets et administrations ne contribuent pas à la transparence et affaiblissent le Système national d'intégrité dans son ensemble.

Le pouvoir législatif chargé d'adopter ce budget et de contrôler l'exécutif apparaît plutôt comme le complice de ce dernier, en ne proposant que des modifications au niveau des dépenses en rapport avec l'enveloppe budgétaire du parlement. Finalement, la collaboration avec le pouvoir judiciaire est quasi-inexistante et rares sont les agents de l'administration publique qui ont été poursuivis, condamnés, jugés et dont les jugements ont été exécutés.

## Le pouvoir exécutif

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

Le pouvoir exécutif en RDC est bicéphale et se compose du Président de la République et du gouvernement<sup>200</sup>. Le premier gouvernement de la troisième République a été composé par le Premier ministre issu de la majorité parlementaire<sup>201</sup>. L'indépendance formelle du pouvoir exécutif est limitée par l'Assemblée nationale. Conformément à la Constitution, le Premier ministre présente à l'Assemblée nationale le programme du gouvernement ; le programme du gouvernement actuel et son contrat de gouvernance ont été approuvés à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée nationale.

Le rôle du pouvoir exécutif, les responsabilités et les objectifs déclarés du gouvernement en rapport avec la promotion de l'intégrité, la transparence et la lutte contre la corruption ont été clairement établis dans ce contrat de gouvernance. Il indique que le principe fondamental de l'action du gouvernement est la bonne gouvernance qui se caractérise par la participation, la transparence, la responsabilité, le respect de la primauté du droit, l'efficacité et l'équité.

Le contrat a pour axes essentiels :

- la restauration de l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
- le respect des droits et libertés des citoyens ;
- la lutte contre l'impunité, la corruption, les détournements de deniers publics, la fraude fiscale et la mégestion des entreprises publiques ;
- l'instauration de la transparence et de l'éthique dans la gestion des affaires publiques ;

- l'assainissement des procédures de passation des marchés publics ;
- le partage équitable des richesses du pays entre l'Etat et les provinces ainsi qu'entre les citoyens de manière à créer les conditions de l'émergence d'une classe moyenne ;
- la réhabilitation de la fonction de contrôle et de reddition des comptes<sup>202</sup>.

## Cadre juridique

En vertu de l'article 81 de la Constitution<sup>203</sup>, le Président de la République nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque les agents de l'Etat, sur proposition du gouvernement délibérée en conseil des ministres<sup>204</sup>. Il est le chef de l'Etat et le symbole de l'unité nationale qui représente la nation.

Le gouvernement, par ailleurs, conduit la politique de la nation, dispose de l'administration publique, des forces armées, de la police nationale et des forces de sécurité et définit en concertation avec le Président de la République la politique du pays, tout en assumant la responsabilité devant le parlement. La défense, la sécurité et les affaires étrangères sont des domaines de collaboration entre le Président de la République et le gouvernement. L'équilibre des pouvoirs par rapport aux décisions des membres individuels du pouvoir exécutif est régi par l'article 93 de la Constitution qui stipule qu'un ministre est responsable de son département et applique le programme gouvernemental dans son ministère sous la direction et la coordination du Premier ministre. Il statue par voie d'arrêté.

L'ordonnance n° 17/018 adoptée le 16 mai 2007 fixe les attributions des ministères délibérée en conseil des ministres, et établit les attributions communes à tous les ministres et celles spécifiques aux différents ministères qui composent le gouvernement. Cette ordonnance a été précédée par l'ordonnance n° 07/017 du 03 mai 2007 portant organisation et fonctionnement du gouvernement ainsi que les modalités pratiques de collaboration entre le Président de la République et le gouvernement, et entre les membres du gouvernement.

## Structure et ressources

La Constitution ne détermine pas la composition du gouvernement central mais fixe les limites de la taille du gouvernement provincial. Au point de départ, le gouvernement central fut composé de 60 ministres dont 6 ministres d'Etat, 34 ministres et 20 vice-ministres. Le gouvernement est dirigé par un Premier ministre issu de la majorité parlementaire<sup>205</sup>. La composition de ce gouvernement et le nombre élevé de membres était en grande partie l'œuvre des alliances passées lors du second tour des élections présidentielles. Un regroupement de ministères, réduisant ainsi le nombre des portefeuilles, est intervenu après un débat politique de plusieurs mois au mois de novembre 2007. Le nouveau gouvernement compte 45 membres<sup>206</sup>. Il reste déterminer si cette mesure va augmenter l'efficacité et la rationalité dans les dépenses de l'Etat.

La Constitution délimite à 25 les compétences exclusives du pouvoir central<sup>207</sup>. En ce qui concerne la dotation du personnel de promotion et de sélection des conseillers, une directive récente du Premier ministre limite le pouvoir discrétionnaire dont disposent les ministres en matière en qualité de conseiller à quatre personnes. Aucune limite dans ce sens n'existe pour le Président de la République et le Premier ministre qui sont tous deux assistés dans l'exercice de leurs fonctions par un cabinet.

Le gouvernement provincial est élu par les députés provinciaux pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois<sup>208</sup>. Il dirige un gouvernement provincial composé de dix ministres au maximum<sup>209</sup>. Son programme de gouvernement doit être approuvé par l'assemblée provinciale dont le nombre des députés provinciaux varie par province.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat. L'Assemblée nationale et le Sénat votent les projets de lois de finances dans les conditions prévues pour la loi organique visée à l'article 124 de la Constitution. Le projet de loi de finances de l'année comprend notamment le budget qui est établi par le ministre du budget en concertation avec les autres membres du gouvernement, et qui le soumet pour approbation à l'Assemblée nationale et au Sénat.<sup>210</sup>

Les règles concernant les finances publiques sont fixées par la loi financière. Néanmoins, pendant plusieurs mois suivant son investiture en février 2007 le gouvernement a fonctionné grâce à des crédits provisoires en attendant que le budget de l'année soit voté conformément aux dispositions Constitutionnelles. Celles-ci stipulent que si le projet de loi de finances n'a pas été déposé à temps pour être promulgué avant le début de l'exercice, le gouvernement doit demander à l'Assemblée

nationale et au Sénat l'ouverture de crédits provisoires. Toutefois, il est usuel de voir les ministres disposer de fonds extrabudgétaires. En effet, le ministre des Finances met à la disposition des cabinets ministériels des fonds de fonctionnement dont les justifications des dépenses s'y rattachant ne sont pas inscrites dans les fiches budgétaires. Donc, il n'y a pas pour ces fonds de processus préalable d'engagement de la dépense.

L'analyse des dépenses de fonctionnement révèle que le pouvoir exécutif s'octroie la part belle de dépenses de fonctionnement (USD 26 800 par jour) contrairement au pouvoir législatif (USD 6 300 par jour) et au pouvoir judiciaire (USD 2 900 par jour). Les frais secrets de recherche affectés respectivement à la Présidence de la République (USD 3 103 592) ; à la Primature (USD 64 472) et au cabinet du président de l'Assemblée nationale (USD 75 529) s'élèvent au total de USD 3 343 595 : montant proche du crédit alloué à l'Agence nationale de renseignement (ayant une portée nationale, diplomatique et stratégique dans son fonctionnement) qui se voit attribuer USD 5 110 542. A côté de ces frais de recherches sujets à caution, il existe un Comité de sécurité d'Etat (rattaché à la Présidence de la République) bénéficiaire d'un crédit de l'ordre de USD 2 314 136, donc près de la moitié des crédits affectés aux cours et tribunaux.

Ramenés à l'ensemble des dépenses (USD 2 394 milliards), les secteurs qualifiés de « sociaux » représentent approximativement 20 pourcent du budget<sup>211</sup>. Cette quote-part attribuée aux secteurs sociaux est insuffisante au regard des enjeux du pays, de leur importance et aux intentions en rapport avec la bonne gouvernance reprises dans le programme du gouvernement. Dans le cadre du DSCR, les pourcentages d'affectations budgétaires comparés à l'ensemble du budget pour 2007 se ventilent ainsi :

- Santé : 12,3% contre 3,4%, une régression de 72,4%
- Education : 15,5% contre 11%, une régression de 29%
- Energie : 10,2% contre 4,6%, une régression de 54,9%
- Infrastructures : 4,9% contre 15,8%, une progression de 68,9%

L'usage de caisses noires est courant au niveau des services de sécurité et aussi à la Présidence de la République. Les ministères reçoivent une dotation placée sous la gestion directe du ministre. Certains secteurs publics réutilisent les recettes qu'ils perçoivent, par exemple, à partir de la vente de formulaires imprimés ou photocopiés par eux-mêmes (convocation, réquisition, feuille de route, procès-verbal etc.). Ces recettes ne sont jamais déclarées.

## Obligation redditionnelle

L'article 77 de la Constitution définit les obligations redditionnelles du Président de la République. Le Président de la République adresse des messages à la nation. Il communique avec les chambres du parlement par des messages qu'il lit ou fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat. Il prononce une fois par an devant l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès un discours sur l'état de la nation.

Hormis les motivations présentées au préambule de l'arrêté ministériel, les ministres n'ont aucune obligation légale de fournir les raisons pour les décisions qu'ils prennent<sup>212</sup>. Toutefois, les arrêtés ministériels sont publiés au journal officiel qui est disponible au public dans une version papier et récemment en version électronique.

Par ailleurs, les comptes-rendus des conseils des ministres sont rendus public par le ministre de l'Information, presse et communication qui est non seulement le porte-parole du gouvernement, mais aussi responsable de la politique de communication pour le gouvernement.

En ce qui concerne le rôle du public en matière de concertation, les syndicats de la fonction publique ont été consultés lors de l'élaboration du budget 2007. Ceci est une innovation.

Par ailleurs, dans le programme du gouvernement, il est prévu que celui-ci travaille dans la transparence. Le programme stipule de mettre en place aux différents niveaux d'intervention une série de mécanismes garantissant la traçabilité et le contrôle des activités et des investissements. La transparence sera réalisée à travers une approche participative grâce aux médias, à la publication des rapports sur l'état de financement des programmes de lutte contre la pauvreté, et à la participation du parlement et des bénéficiaires au processus de suivi des dépenses<sup>213</sup>.

## Mécanisme d'intégrité, de transparence et de plaintes

Les mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes et leur mise en vigueur sont repris dans la Constitution et dans le code de conduite de l'agent de l'Etat. En effet, les membres des institutions du pouvoir exécutif à tous les niveaux sont des agents publics de l'Etat. A ce titre et qualité, ils sont régis par le Décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat qui permet notamment aux membres du pouvoir exécutif de recevoir les cadeaux<sup>214</sup> et traite des conflits d'intérêt en interdisant le traitement d'un dossier ou d'une affaire où l'on a un intérêt personnel.

Par ailleurs, selon la Constitution, durant leurs fonctions, le Président de la République et les membres du gouvernement ne peuvent par eux-mêmes ou par personne interposée, ni acheter, ni acquérir d'aucune autre façon, ni prendre en bail un bien qui appartienne au domaine de l'Etat, des provinces ou des entités décentralisées. Ils ne peuvent prendre part directement ou indirectement aux marchés publics au bénéfice des administrations ou des institutions dans lesquelles le pouvoir central, les provinces et les entités administratives décentralisées ont des intérêts.

L'article 99 de la Constitution de la RDC oblige le Président de la République et les membres du gouvernement de déposer devant la Cour constitutionnelle la déclaration écrite de leur patrimoine familial, énumérant leurs biens meubles, y compris actions, parts sociales, obligations, autres valeurs, comptes en banque, biens immeubles, y compris terrains non bâtis, forêts, plantations et terres agricoles, mines et tous autres immeubles avec indications des titres pertinents. Le même article de loi ajoute que le patrimoine familial inclut les biens du conjoint selon le régime matrimonial, des enfants mineurs et des enfants majeurs à charge du couple. La Cour constitutionnelle communique cette déclaration à l'administration fiscale, dans les trente jours suivant la fin des fonctions. Faute de cette déclaration, en cas de déclaration frauduleuse ou de soupçon d'enrichissement sans cause, la Cour constitutionnelle ou la Cour de cassation est saisie selon le cas<sup>215</sup>.

La Constitution ne prévoit pas de restriction post-emploi mais comprend des dispositions relatives en rapport avec des incompatibilités avec les fonctions gouvernementales. Il stipule que les fonctions de membre du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute activité professionnelle à l'exception des activités agricoles, artisanales, culturelles, d'enseignement et de recherche. Elles sont également incompatibles avec toute responsabilité au sein d'un parti politique. Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec l'exercice de tout autre mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute activité professionnelle. Le mandat du Président de la République est également incompatible avec toute responsabilité au sein d'un parti politique.

Les mécanismes de plainte au niveau du gouvernement sont le Comité de pilotage du programme de gouvernement (CPPG) et la commission interministérielle d'audit et de bonne gouvernance. Le CPPG est présidé par le Premier ministre, secondé par quatre vice-présidents qui sont le ministre du Plan, le ministre du Budget, le ministre des Finances et le ministre de l'Intérieur. Ce comité est convoqué et présidé par le Premier ministre trimestriellement afin de faire le point sur :

- l'état d'exécution du programme gouvernemental ;
- la levée des contraintes qui pourraient entraver le processus de sa mise en œuvre ;
- les mesure disciplinaires<sup>216</sup>.

Les bailleurs de fonds, malgré le fait qu'ils soient sollicités pour un appui budgétaire important pour compléter le déficit budgétaire de 2007 de 40 pourcent, ne sont pas représentés au sein de ce comité. Le parlement, les bénéficiaires au processus de suivi des dépenses budgétaires et la Cour constitutionnelle n'y sont pas non plus représentés.

Le gouvernement vient aussi de mettre en place une commission interministérielle d'audit de bonne gouvernance, composée des membres du gouvernement ainsi que le conseiller principal du chef de l'Etat en charge de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption nouvellement nommé. Cette commission a pour mission d'enquêter sur les abus commis par les membres du gouvernement et de les dénoncer. Toutefois, les mécanismes de sanctions légales sont repris dans la nouvelle Constitution qui prévoit que l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement ou d'un membre du gouvernement par le vote d'une motion de censure ou de défiance. La motion de censure contre le gouvernement n'est recevable que si elle est signée par un quart des membres de l'Assemblée nationale. La motion de défiance contre un membre du gouvernement n'est recevable que si elle est signée par un dixième des membres de l'Assemblée nationale. Si la motion de censure ou de défiance est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session. Lorsque l'Assemblée nationale

adopte une motion de censure, le gouvernement est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Premier ministre remet la démission du gouvernement au Président de la République dans les vingt-quatre heures. Lorsqu'une motion de défiance contre un membre du gouvernement est adoptée, celui-ci est réputé démissionnaire<sup>217</sup>.

## Relations avec les autres piliers

De part leur fonction, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont en relation permanente, l'initiative des lois appartenant concurremment au gouvernement, à chaque député et à chaque Sénateur. Le gouvernement peut, pour l'exécution urgente de son programme d'action, demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat l'autorisation de prendre par ordonnance-loi pendant un délai limité et sur des matières déterminées, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi<sup>218</sup>.

Les membres du gouvernement ont accès aux travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'à ceux de leurs commissions. S'ils en sont requis, les membres du gouvernement ont l'obligation d'assister aux séances de l'Assemblée nationale et à celles du Sénat, d'y prendre la parole et de fournir aux parlementaires toutes les explications qui leur sont demandées sur leurs activités. Les mécanismes d'arbitrage en cas de conflit entre ces deux piliers sont prévus dans la Constitution. Ainsi, en cas de crise persistante entre le gouvernement et l'Assemblée nationale, le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, prononcer la dissolution de l'assemblée nationale. Aucune dissolution ne peut intervenir dans l'année qui suit les élections, ni pendant les périodes de l'état d'urgence ou de siège ou de guerre, ni pendant que la République est dirigée par un Président intérimaire. A la suite d'une dissolution de l'Assemblée nationale, la Commission électorale nationale indépendante convoque les électeurs en vue de l'élection, dans le délai de 60 jours suivant la date de publication de l'ordonnance de dissolution, d'une nouvelle Assemblée nationale. La clôture des sessions ordinaires ou extraordinaires est de droit retardée.

En outre, le programme du gouvernement prévoit également la mise en la place du Conseil économique et social (CES) en vue de disposer d'un cadre de concertation avec les partenaires au développement, notamment les syndicats, la société civile et le secteur privé. Ces partenaires seront également associés à la mise en œuvre des actions dans leurs domaines ainsi qu'à l'obtention des résultats rapides, tangibles et durables. Outre le CES, le gouvernement vient de mettre en place un cadre de concertation avec la FEC. Il se réunira bimensuellement, et sous la présidence du Président de la République, organise périodiquement des réunions inter-institutionnelles. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'effectivité de ces initiatives qui sont quand même louables, et qui ont le potentiel de contribuer considérablement au renforcement du rôle de ce pilier dans le SNI.

## Le pouvoir législatif

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

L'impunité structurelle ayant été identifiée comme l'un des facteurs principaux favorisant la corruption dans le cadre de cette étude, le pouvoir législatif est, donc, un pilier essentiel du Système national d'intégrité.

Selon la nouvelle Constitution, le pouvoir législatif est exercé par un parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Le parlement vote les lois parmi lesquelles le projet de loi de finances de l'année qui comprend notamment le budget de l'Etat. Il contrôle le gouvernement, les entreprises publiques, et les établissements et services publics. Il a le pouvoir d'apporter des amendements au budget. La Constitution ne prévoit pas de catégories de dépenses échappant à l'approbation préalable du pouvoir législatif. En principe toutes les dépenses figurant dans le budget général sont approuvées par lui. Les dépenses de la défense et de la sécurité pourraient toutefois échapper à la procédure constitutionnelle, leur montant étant tenu secret.

Actuellement, le parlement jouit des prérogatives constitutionnelles nécessaires pour véritablement exercer le rôle prépondérant qui est le sien dans le Système national d'intégrité. A cette fin, le parlement s'organise pour ne plus dépendre du gouvernement financièrement. En juillet 2007, un projet de loi sur l'autonomie financière et administrative de la chambre basse a été examiné par le parlement. L'enjeu de ce texte de loi est de permettre à l'Assemblée nationale de bénéficier d'une autonomie réelle « sans tergiversations » du gouvernement sur la libération des moyens financiers prévus pour cette institution dans le budget national. Cela renforcera l'indépendance de

l'Assemblée nationale par rapport au pouvoir exécutif et permettra aux deux chambres du parlement de mieux accomplir leurs missions constitutionnelles<sup>219</sup>.

Il n'existe pas de Commission permanente de lutte contre la corruption au sein des deux chambres du parlement nouvellement élues et pratiquement pas de mécanisme interne prévu à cet effet.

D'autre part, des indiscretions parlementaires font état du rôle « potentiellement compromettant » de la conférence des présidents. En effet, les présidents des groupes parlementaires lors de la conférence des présidents désignent les membres de leurs groupes qui prendront la parole et les sujets qui seront abordés lors de la plénière. Des parlementaires ont fait remarquer que ceux qui sont désignés ainsi pour parler ont « tendance à épouser les positions du pouvoir exécutif » ou parfois à « le critiquer timidement » sans jamais véritablement « aller au fond des choses » et sans jamais « régler les problèmes »<sup>220</sup>.

## Structure et ressources

L'Assemblée nationale comprend 500 membres<sup>221</sup> élus au suffrage universel direct, tandis que le Sénat comprend 108 sénateurs élus au second degré par les députés provinciaux<sup>222</sup>. Les organes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont l'assemblée plénière et le bureau. L'assemblée plénière est l'organe suprême de décision et de délibération. Les bureaux des deux chambres sont composés d'un président, d'un vice-président, d'un rapporteur, d'un rapporteur-adjoint, d'un questeur et d'un questeur-adjoint, tous issus de la majorité parlementaire. Chaque membre du bureau dispose d'un cabinet composé d'un personnel politique et d'un personnel d'appoint qui lui est attaché.

Le règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée nationale a prévu un comité des sages et sept commissions permanentes :

- Commission politique, administrative et juridique
- Commission économique et financière
- Commission de relations extérieures
- Commission socioculturelle
- Commission de la défense et de la sécurité
- Commission environnement et ressources naturelles et
- Commission aménagement du territoire et infrastructures.

Il y a également des commissions ou sous-commissions spéciales ou *ad hoc* et les groupes parlementaires d'intérêts politiques formés sur base de l'appartenance idéologique. Chaque groupe parlementaire est dirigé par un bureau dont le nombre varie d'un groupe à l'autre. Les groupes fonctionnent conformément à leur règlement intérieur particulier. Ils désignent leurs représentants au sein des commissions permanentes et à toutes les autres instances de représentation parlementaire. Ils sont consultés dans les matières déterminées par le règlement intérieur et dans toutes celles pour lesquelles la plénière et le bureau de l'Assemblée nationale estiment devoir requérir leurs avis et considération<sup>223</sup>.

Ce sont les Commissions qui constituent la cheville ouvrière des travaux parlementaires. Chaque commission est composée d'un président, d'un premier vice-président, d'un deuxième vice-président, d'un rapporteur et d'un rapporteur-adjoint. La conférence des présidents des commissions établit le calendrier des travaux des sessions sur proposition du bureau de l'Assemblée nationale<sup>224</sup> et statue sur la recevabilité des propositions de loi initiées par les députés.

Il est de coutume que la conférence des présidents des commissions soit associée à la délibération et au processus de prise de décisions politiques de grande importance. Au sein de chacune des chambres existent des commissions permanentes spéciales et elles peuvent en outre constituer une ou plusieurs commissions paritaires mixtes<sup>225</sup>. La Commission mixte paritaire est l'organe commun aux deux chambres. Elle est chargée d'harmoniser les divergences de vue éventuelles se produisant à l'occasion de l'adoption d'une même décision par les deux chambres. Si le désaccord persiste, la position de l'Assemblée nationale doit prévaloir.

Le budget du pouvoir législatif fait partie du budget général de la République publié au journal officiel. Le pouvoir législatif exécute son budget sous le contrôle d'un questeur et dans les limites des crédits alloués. Cependant, les dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat doivent être inscrites dans la loi de finances ainsi que les indemnités des députés nationaux et des sénateurs prévues à l'article 109 de la Constitution<sup>226</sup>. Chacune des chambres jouit de l'autonomie

administrative et financière et dispose d'une dotation propre<sup>227</sup>. Les frais de fonctionnement prévus dans le budget 2007 pour le parlement sont de USD 11 434 595, avec USD 7 671 680 pour l'Assemblée nationale et USD 3 762 914 pour le Sénat. Lors de l'adoption du budget 2007, les parlementaires se sont octroyés une augmentation de salaires de près de 300 pourcent qui leur permettra notamment de bénéficier d'un crédit pour l'obtention d'une jeep, crédit dont le montant de remboursement mensuel sera retranché directement leurs émoluments.

## Obligation redditionnelle

Les séances plénières sont publiques et retransmises à la télévision nationale en direct. Toutefois, il n'existe aucun mécanisme légal permettant aux citoyens de participer au processus budgétaire. Enfin, le législateur ne dispose pas de veto pour s'opposer à la nomination d'un cadre supérieur au sein des services de la défense et de la sécurité.

La mission du parlement en matière de contrôle de l'exécutif est exécutée en ce qui concerne les finances publiques par la Cour des comptes qui relève de l'Assemblée nationale<sup>228</sup>. La Cour des comptes a pour mission de contrôler la gestion des finances de l'Etat, des biens publics, des comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées et des organismes publics. Elle est responsable de la mise en œuvre des mécanismes de suivi du budget du pouvoir législatif et exécutif. A cet effet, elle transmet chaque année un rapport sur la gestion des finances publiques dont elle a le contrôle au Président de la République, au parlement et au gouvernement. Ce rapport est publié au journal officiel de la République<sup>229</sup>. A ce jour, ils ne font pas l'objet d'un débat en plénière.

## Mécanisme d'intégrité, de transparence et de plaintes

Les mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes sont repris dans le code de conduite de l'agent public de l'Etat, dans le règlement intérieur des deux chambres et dans la Constitution. En effet, le Décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat concerne aussi le législateur.

Par ailleurs, tout en ne ciblant pas la corruption en tant que problème interne, les règlements d'ordre intérieur des deux chambres contiennent des dispositions qui répriment les mauvais comportements au sein des institutions législatives. Le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat a la compétence d'appliquer le barème des sanctions prévues selon la gravité de la faute commise par le parlementaire et cela après avoir informé le bureau ou la plénière. A ce jour, aucune sanction n'a encore été appliquée à l'endroit d'un parlementaire.

En rapport avec des poursuites judiciaires éventuelles de parlementaires, l'article 107 de la Constitution garantit l'immunité des parlementaires. Ils ne peuvent être poursuivis ou arrêtés, en cours de session, sauf cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du Sénat selon le cas. En dehors des sessions, ils ne peuvent être arrêtés que moyennant l'autorisation du bureau de l'Assemblée nationale ou du bureau du Sénat sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

Il n'existe aucune restriction post-emploi. Il n'existe pas non plus, au sein du parlement, de registres de déclarations des biens ni de mécanismes de suivi. La Constitution n'a rien prévu en matière de déclaration des biens par les parlementaires.

Au moment de la rédaction de cette étude, au deuxième semestre 2007, des discussions étaient en cours au parlement pour modifier l'article 110 de la Constitution relatif à la fin du mandat du député et des sénateurs. Cet article stipule que l'acceptation d'une fonction incompatible avec le mandat de député national ou de sénateur met fin au mandat de député. L'article en question précise aussi que « tout député national ou tout sénateur qui quitte délibérément son parti politique durant la législature est réputé renoncer à son mandat parlementaire obtenu dans le cadre dudit parti politique. »

## Relations avec les autres piliers

De part sa mission de contrôle de l'exécutif, le pouvoir législatif constitue formellement un pilier fondamental du SNI. Il a la compétence d'interpeller le ministre ou un mandataire de l'Etat qui assume la tutelle d'une agence gouvernementale incriminée, et est censé travailler en étroite collaboration avec le pouvoir exécutif, avec la Cour des comptes, avec la future Cour constitutionnelle (qui aura la charge de contrôler la constitutionnalité des lois et des actes ayant

force de loi et à laquelle devront être soumis les lois organiques avant leur promulgation ainsi que les règlements intérieurs des chambres parlementaires et du Congrès<sup>230</sup>), ainsi qu'avec le pouvoir judiciaire.

Toutefois, depuis 1960, le contrôle exercé par le parlement sur l'exécutif a été totalement inopérant. Les parlementaires, une fois coupés de leurs électeurs furent réduits, sauf dans des rares exceptions, à n'être que des instruments de l'exécutif ou de groupes de pressions. A aucun moment le parlement ne jouait le contrepoids.

L'efficacité dans ce pilier dans le Système national d'intégrité suite aux élections parlementaires de 2007 reste encore à démontrer.

## Le pouvoir judiciaire

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

L'importance du pouvoir judiciaire dans le SNI en RDC est compromis par surtout par l'impunité liée en partie au nombre de personnes à juger qui n'est matériellement pas possible de juger.

Le droit à la justice a été partiellement pris en compte pendant la transition et demeure à ce jour une des priorités du gouvernement dans son programme et contrat de gouvernance. La poursuite de la réforme de la justice en témoigne même si celle-ci est grandement handicapée par la destruction de l'appareil judiciaire (commissariats, prisons, tribunaux, palais de justice incendiés, services de l'état civils et du cadastre détruits, archives brûlées lors de l'arrivée de Laurent-Désiré Kabila en 1997, etc.), et une absence ou une carence du personnel judiciaire.

Néanmoins, le droit à la justice est aussi limité par l'inamovibilité, la non-vérification et le non-filtrage de la fonction publique, ainsi que par un questionnement de la légitimité de la législation en vigueur<sup>231</sup>.

Le droit d'accès à l'information fut à l'origine de la création d'une Commission vérité et réconciliation en 2004 en tant qu'une des cinq institutions d'appui à la démocratie instituées par les signataires de l'accord global et inclusif issu du Dialogue intercongolais<sup>232</sup>. Elle avait pour mission de rétablir la vérité et de promouvoir la paix, la justice, la réparation, le pardon et la réconciliation, en vue de consolider l'unité nationale<sup>233</sup>, en rapport avec les crimes et violation des droits de la personne perpétrés au cours de la période allant du 20 juin 1960 jusqu'à la fin de la transition<sup>234</sup>. Les faiblesses et les insuffisances de la Commission ne lui ont pas permis de jouer pleinement son rôle<sup>235</sup> et la nouvelle Constitution n'a pas reconduit cette institution citoyenne tout en se réservant le droit d'en créer une nouvelle ultérieurement<sup>236</sup>.

Une difficulté qui a surgi récemment est la nécessité d'éloigner du système judiciaire des magistrats illégitimes nommés à leur poste ainsi que ceux ayant été compromis dans des violations particulièrement graves des droits de la personne pendant la guerre.

### Cadre juridique

Deux documents forment le cadre institutionnel du pouvoir judiciaire : la Constitution et la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur l'indépendance de la magistrature. En vertu de l'article 153 de la Constitution, il est institué un ordre de juridictions judiciaires, composé de cours et tribunaux civils et militaires placés sous le contrôle de la Cour de cassation. Celle-ci examine des pourvois formés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux civils et militaires.

En ce qui concerne le pouvoir des tribunaux sur le pouvoir exécutif, la Constitution prévoit que la Cour de cassation examine en premier et dernier ressort des infractions commises par les membres du gouvernement autres que le Premier ministre<sup>237</sup>. Selon l'article 164 de la Constitution, « la Cour constitutionnelle est le juge pénal du Président de la République et du Premier ministre pour les infractions politiques de haute trahison, outrage au parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initié et pour les autres infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle est également compétente pour juger leurs co-auteurs et complices. »

Cependant, aucune de ces dispositions constitutionnelles n'est appliquée. La loi portant statut des magistrats a été adoptée en 2006. En revanche, la cour Constitutionnel n'a pas encore été créée et la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature se fait

toujours attendre. Dans la pratique, la justice en RDC fonctionne encore sur base de l'ordonnance-loi n° 82-020 du 31 mars 1982 complétée par l'ordonnance-loi No 83/009 du 29 mars 1983 portant code de l'organisation et de compétence judiciaire. Elle englobe en son sein les cours et tribunaux, les parquets et tous les services auxiliaires de la justice tels que l'Office des greffiers, les huissiers et la police judiciaire<sup>238</sup>.

L'article 151 précise la portée de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif et législatif en stipulant que le pouvoir exécutif ne peut donner d'injonction au juge dans l'exercice de sa juridiction, ni statuer sur les différends, ni entraver le cours de la justice, ni s'opposer à l'exécution d'une décision de justice. Le pouvoir législatif ne peut ni statuer sur des différends juridictionnels, ni modifier une décision de justice, ni s'opposer à son exécution. Toute loi dont l'objectif est manifestement de fournir une solution à un procès en cours est nulle et de nul effet. Par ailleurs, les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi et une loi organique fixe le statut des magistrats et leurs rémunérations.

Le Président de la République est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il sera assisté, à cet effet, par un Conseil supérieur de la magistrature créé en vertu de l'article 152 de la Constitution dont l'organisation et le fonctionnement sont déterminés par une loi organique<sup>239</sup>. En vertu de l'article 82 de la Constitution, le Président de la République a le pouvoir de nommer de relever de leurs fonctions et, le cas échéant, de révoquer, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, les magistrats du siège et du parquet.

## Structure et ressources

Les structures du pouvoir judiciaire sont présentées dans le tableau 2. Cependant, en vertu de la loi de 1983, les juridictions civiles (encore en vigueur) sont les suivantes<sup>240</sup> :

- les tribunaux de paix : pour les contestations portant sur le droit de la famille, les conflits fonciers et autres contestations mineures.
- les tribunaux de grande instance (TGI) : pour les infractions punissables de la peine de mort ou excédant cinq ans de prison. Ils sont également l'instance d'appel des jugements des tribunaux de paix.
- les cours d'appel : il y en a une dans chaque province. Seule la ville de Kinshasa en compte deux. Elles s'occupent en première instance des infractions commises par les magistrats, les fonctionnaires des services publics et paraétatiques. Elles sont également l'instance d'appel des jugements des TGI.
- la Cour suprême de justice : siège à Kinshasa et compétente, en première instance, pour les infractions commises par les ministres, les gouverneurs des provinces, les magistrats du ministère public et ceux de la Cour suprême. Elle est aussi l'instance d'appel pour les arrêts rendus en première instance par les cours d'appel.
- une juridiction extraordinaire : la Cour de sûreté de l'Etat. Elle siège à Kinshasa et est compétente pour les atteintes à la sûreté de l'Etat, les offenses envers le chef de l'Etat et la propagande subversive ainsi que d'autres infractions comparables. Ses jugements sont sans appel.

La nouvelle Constitution prévoit l'éclatement de la Cour suprême de justice en trois entités : la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle.

**Tableau 2 : Les institutions du pouvoir judiciaire selon la loi de 1983241 et la nouvelle Constitution**

	<b>Selon la loi de 1984</b>	<b>Selon la Constitution de 2006</b>
<b>Les cours et tribunaux</b>	La Cour suprême de justice	La Cour Constitutionnelle
	La Cour de sûreté de l'Etat	La Cour de cassation
	La cour d'appel	Le Conseil d'Etat
	Le tribunal de grande instance	La cour d'appel
		La cour administrative d'appel
<b>Les parquets</b>	Parquet général de la République près de la Cour suprême de Justice	Le tribunal de grande instance Parquet général près la Cour Constitutionnelle
	Parquet général près de la Cour d'appel	Parquet général près la Cour de cassation
	Parquet près de la cour de Sûreté de l'Etat	Parquet général près le Conseil d'Etat
	Parquet de grande instance	Parquet général près la cour d'appel
		Parquet général près la cour administrative d'appel
<b>Les cours militaires</b>	La Haute cour	Parquet de grande instance La Haute cour militaire
	La cour militaire	La cour militaire
<b>Les tribunaux militaires</b>		La cour militaire opérationnelle Le tribunal militaire de police
	Le tribunal de police	
<b>Les auditorats militaires</b>	Le tribunal de garnison	Le tribunal militaire de garnison
	Auditorat militaire supérieur	L'Auditorat général
	Auditorat général	L'auditorat militaire supérieur près la cour militaire
		L'auditorat militaire près Le tribunal militaire de garnison

Le Conseil supérieur prévu par la nouvelle Constitution est l'organe de gestion du pouvoir judiciaire chargé de l'administration et de la discipline de tous les magistrats civils et militaires. Le premier Conseil supérieur de la magistrature a été créé le 31 mai 1982 et avait pour mission de donner des avis en matière de promotion des magistrats du siège et du ministère public<sup>242</sup>. Ce conseil inopérant était considéré à tort comme un service spécialisé du ministère de la Justice, par le ministre de la Justice malgré les protestations des magistrats. Le futur Conseil donnera ses avis et considérations sur les projets des lois concernant la politique judiciaire, décidera du recrutement, des affectations, des promotions, de la formation professionnelle, de la retraite et de la révocation des magistrats, s'occupera des problèmes professionnels de tous les magistrats et règlera les questions de rémunérations et avantages de tous les magistrats<sup>243</sup>.

La composition du Conseil supérieur de la magistrature sera la suivante : président de la cour Constitutionnelle ; procureur général près la cour constitutionnelle ; premier président de la cour de cassation ; procureur général près la cour de cassation ; premiers présidents du Conseil d'Etat ; procureur général près le Conseil d'Etat ; premier président de la Haute cour militaire ; Auditeur général près la Haute cour militaire ; premiers présidents des cours d'appel ; procureurs généraux près les Cours d'Appel ; premiers présidents des Cours administratives d'Appel ; procureurs Généraux près les Cours administratives d'appel ; premiers présidents des cours militaires ; Auditeurs militaires supérieurs. En outre, on lui adjoindra deux magistrats de siège par ressort de cour d'appel, élus par l'ensemble des magistrats du ressort pour un mandat de trois ans ; deux magistrats du parquet par ressort de cour d'appel, élus par l'ensemble des magistrats du ressort pour un mandat de trois ans ; un magistrat de siège par ressort de cour militaire et un magistrat de parquet par ressort de cour militaire.

Depuis l'indépendance, les budgets alloués aux principaux organes judiciaires sont insignifiants, ainsi que la dotation en personnel, le nombre de magistrats étant largement insuffisant<sup>244</sup> dans la majorité des juridictions. Seul un douzième des fonds du budget est mis mensuellement à la disposition des organes judiciaires. Ceux-ci le dépensent et fournissent les justifications aux

services du budget. Le budget 2007 prévoit une allocation de USD 14 513 par jour pour toute la République pour les frais de fonctionnement soit USD 1 319 par jour par province pour l'ensemble de ces organes judiciaires.

L'absence du Conseil supérieur de la magistrature complique l'évaluation des besoins à allouer au pouvoir judiciaire en vue de garantir son indépendance et des infrastructures devant abriter les trois juridictions qui naîtront des cendres de l'actuelle Cour suprême de justice.

Il n'existe pas de caisse noire. Cependant, dans la quasi-totalité des organes judiciaires il s'est développé au fil des années un système de perception des recettes non déclarées qui compense les retards de paiement des salaires. Ces recettes sont très modiques. Cette situation est favorisée par le fait qu'il n'existe pratiquement pas de lois « claires » régissant la supervision du pouvoir judiciaire. Il faut noter toutefois, qu'il existe un Inspectorat général des services judiciaires et parquets mais qui est inactif.

## Obligation redditionnelle

Constitutionnellement, le pouvoir judiciaire est le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens. Le droit de recours des citoyens auprès des tribunaux est garanti par la loi.

Les mécanismes de plainte du pouvoir judiciaire reposent sur le fait que le justiciable peut utiliser la procédure « de prise à partie » prévue au code de procédure civile. Par ailleurs, l'article 21 de la Constitution stipule que : « tout jugement est écrit et motivé. Il est prononcé en audience publique ».

En RDC, l'accès aux tribunaux étant réglementé, il faut une autorisation préalable du président du tribunal ou du greffier en chef pour avoir accès aux tribunaux ainsi qu'à la documentation. Mais la Constitution garantit la publicité des audiences des cours et tribunaux sauf en cas de danger pour l'ordre public et les bonnes mœurs<sup>245</sup>. Dans la majorité des cas, cette disposition constitutionnelle est respectée.

## Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes

En principe les organes du pouvoir judiciaire doivent rendre compte au Conseil supérieur de la magistrature. Les principaux mécanismes de suivi du pouvoir judiciaire sont :

- l'établissement des rapports ;
- la saisine de l'Inspectorat général des services judiciaires et
- le contrôle de la Cour de cassation.

Toutefois, depuis l'indépendance, il n'y a pas eu de cas de poursuites au niveau du système judiciaire relatif à la corruption et de cas de jurisprudence en matière de corruption. La formation spécifique dispensée aux juges en matière de corruption est un phénomène récent appuyé et financé par les bailleurs de fonds internationaux. Par ailleurs, dans les affaires juridiques ayant trait à la corruption, les dispositions légales relatives à la protection particulière des témoins, des juges, et des procureurs n'existent que depuis 2005.

Tout magistrat en tant qu'agent public de l'Etat est tenu de procéder à la déclaration de ses biens dès son entrée en service comme le recommande l'article 9, point 5° du Décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat. Mais, jusqu'à ce jour, seul le Président de la République, le Premier ministre et les ministres du premier gouvernement de la troisième République se sont acquittés de cette obligation.

Le code de conduite de l'agent public de l'Etat, spécialement l'article 11<sup>246</sup>, interdit à ce dernier de traiter de toutes affaires dont il a directement ou indirectement intérêt et interdit à tout agent public de l'Etat de recevoir ou d'offrir des dons. Par conséquent, il n'existe pas d'institution chargée du suivi des magistrats. Tous comme dans les piliers précédents, il n'existe aucune disposition légale sur les restrictions post-emploi.

## Relations avec les autres piliers

En RDC, il est reconnu que les cours et tribunaux n'ont qu'une autonomie formelle vis-à-vis surtout du pouvoir exécutif et de grandes zones d'influence dans le secteur public et privé, puisqu'ils sont entièrement soumis aux aléas de nomination du membre du gouvernement chargé de la justice. Il

y a fort à craindre que la Cour constitutionnelle ne soit qu'un prolongement de la Cour suprême de justice, avec toutes les limites de son indépendance et de son intégrité par rapport aux pressions d'argent. Mais, il reste évident qu'un Etat dont l'instance de contrôle de la constitutionnalité des lois ne jouit pas d'une autonomie affichée vis-à-vis des autres pouvoirs institutionnels, y compris les autres cours et tribunaux, ne peut assurer la bonne marche d'un Etat moderne dans ses pré-requis de l'égalité des citoyens, de l'équité de la chose jugée et de la garantie de l'impersonnalité et l'opposabilité des lois de la République. C'est une des causes fondamentales ayant handicapé le fonctionnement normal de l'Etat congolais et de sa protection contre les abus de pouvoir par les gouvernants et la sauvegarde de l'intérêt général et de la chose publique.

Par ailleurs, la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)<sup>247</sup>, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDCP)<sup>248</sup>, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>249</sup>, tous des instruments juridiques dûment ratifiés par la République démocratique du Congo, et donc intégrés dans la législation nationale, consacrent le principe fondamental de l'indépendance du pouvoir judiciaire notamment à l'égard du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. L'indépendance de la justice semble actuellement menacée par l'initiative du 4 juillet 2007 des membres de l'Alliance pour la majorité présidentielle de réviser les articles 110 et 152 de la Constitution relatif à l'établissement du Conseil supérieur de la magistrature. Si cette initiative aboutit, la démocratie naissante en RDC risque d'être amputée de l'un de ces dimensions essentielles qui est l'indépendance de la justice<sup>250</sup>.

## Les partis politiques

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

Les partis politiques ne remplissent le rôle qui devrait être le leur dans le Système national d'intégrité du pays. Ils sont considérés par la population comme des « groupements des malfaiteurs », des « voleurs égoïstes et dictateurs », ou « d'hypocrites qui tirent profit de la souffrance de leurs adhérents ». D'aucuns vont jusqu'à exprimer le souhait qu'à l'avenir, il n'existe plus de partis politiques et que l'on retourne au parti unique<sup>251</sup>. La question se pose s'il persiste de véritables partis politiques ayant un programme, des militants, une certaine base sociale ou sphère d'influence.

Les partis existants aujourd'hui apparaissent relever tous de catégories des « partis-directoires ». Nombre des dirigeants de ceux-ci sont avant tout des « entrepreneurs politiques », cherchant à intéresser des « actionnaires » et à les mobiliser, plutôt que les militants de quelque cause. Ils ont élaboré des réseaux de dépendance et de clients, en vue d'une participation au pouvoir et à ses privilèges. En principe, les partis politiques sont indépendants formellement, mais cette indépendance est toute relative et tributaire de leurs ressources financières. Les « partis alimentaires » dont on parlait au début des années 90 constituent la forme la plus grossière du phénomène puisqu'il ne s'agit que d'aller grossir les rangs d'une clientèle, que d'entrer dans une « mouvance ». Mais il y a des entrepreneurs politiques qui, par le simulacre de parti, modifient la configuration du système politique et se taillent en nom propre une place au pouvoir.

En dépit de l'insertion dans le préambule des statuts de quelques partis politiques d'une déclaration politique dénonçant toute forme d'anti-valeur dont la corruption, il n'y a pas à proprement parler du ciblage spécifique de la corruption dans les lois et réglementations en vigueur.

### Cadre juridique

Le pluralisme politique et l'opposition politique sont reconnus en RDC par la Constitution<sup>252</sup> et la loi. Selon la Constitution, les partis politiques concourent à l'expression du suffrage, au renforcement de la conscience nationale et à l'éducation civique. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs. Les partis politiques sont tenus au respect des principes de démocratie pluraliste, d'unité et de souveraineté nationale<sup>253</sup>. Ainsi, tout Congolais jouissant de ses droits civils et politiques a le droit de créer un parti politique ou de s'affilier à un parti de son choix. Cependant, la création d'un parti unique est interdite et constitue « ...une infraction imprescriptible de haute trahison punie par la loi »<sup>254</sup>.

Les droits liés à l'existence de l'opposition politique, à ses activités et à sa lutte pour la conquête démocratique du pouvoir sont sacrés. Ils ne peuvent subir de limites que celles imposées à tous les partis et activités politiques par la présente Constitution et la loi<sup>255</sup>. Un projet de loi en rapport avec le statut de l'opposition a été voté au parlement au premier semestre 2007, mais reste à être

adopté par le Sénat. Les partis politiques sont, également, régis par la loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

Tous les partis politiques ont inséré soit dans leurs statuts, soit dans leur règlement intérieur des dispositions internes relatives à l'exercice de la démocratie et à la bonne gouvernance ; dispositions qui souvent ne sont pas respectées. Par exemple, en février 2007 le président d'un parti politique a présenté la candidature d'un ministre fantôme au poste de ministre du Commerce extérieur sans concertation avec la direction politique du parti, dans l'espoir qu'il pourra lui-même occuper le poste. Le Premier ministre après avoir attendu trois mois que le ministre fantôme se présente à son bureau se décida finalement à nommer quelqu'un d'autre au poste vacant<sup>256</sup>.

## Structure et ressources

Selon la liste officielle de 2006 du ministère de l'Intérieur, il existe plus de 267 partis politiques enregistrés en RDC. Les partis et regroupements politiques les plus importants sont ceux qui se sont classés les huit premiers aux élections. A cette liste, il convient d'ajouter l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS, qui, ayant décidé de boycotter le processus électoral, n'est plus représenté au sein du nouveau Parlement), le Parti pour la reconstruction et le développement (PPRD), le Mouvement pour la libération du Congo (MLC), le Rassemblement des Congolais pour la démocratie (RCD), le Parti lumumbiste unifié (PALU), le Mouvement social pour le renouveau (MSR), les Forces du renouveau (FR), la Coalition des démocrates congolais (CODECO), la Convention des démocrates chrétiens (CDC). Sur les 267 partis, 197 ont présenté des candidats aux élections législatives, ainsi que 16 groupements politiques.

En RDC, un parti politique n'est pas tenu de rendre compte à une hiérarchie quelconque. La loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques<sup>257</sup> prévoit en son alinéa 12 de l'article 22 la possibilité pour les partis politiques de bénéficier de subventions de l'Etat. Cette loi n'a pas été modifiée ou remplacée à ce jour mais elle n'a jamais été mise en vigueur. La campagne électorale qui s'est déroulée en 2006 a été complètement supportée financièrement par les partis politiques eux-mêmes.

Toutefois, en ce qui concerne les partis politiques au pouvoir la ligne de démarcation entre les « fonds publics » et les « fonds personnels » n'a pas toujours été très claire pour l'opinion publique. La provenance légale des ressources des partis politiques sont notamment les cotisations des membres, les dons et legs<sup>258</sup>, les revenus des manifestations, les opérations mobilières et immobilières, ainsi que les subventions de l'Etat. Etant donné qu'il n'existe pas de véritables groupes de pression susceptible d'appuyer financièrement les partis politiques, des marchés publics ont été octroyés à certaines entreprises en contrepartie du financement du parti politique de l'autorité adjudicatrice<sup>259</sup>.

## Obligation redditionnelle

La Constitution stipule que la souveraineté nationale appartient au peuple et que tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections, et indirectement par ses représentants. Cette disposition implique un devoir de redevabilité des partis politiques élus envers la population, nonobstant que rien ne soit prévu par la loi en ce qui concerne un éventuel recours par le public en matière de concertation et de supervision régulière.

## Mécanisme d'intégrité, de transparence et de plaintes

La loi n° 04/002 du 15 mars 2004 oblige les partis politiques à déclarer au ministère de l'Intérieur les dons qu'ils reçoivent et leur interdit, sous peine de dissolution, de recevoir directement ou indirectement un soutien financier ou matériel provenant d'un Etat étranger<sup>260</sup>. En pratique ces dispositions ne sont pas appliquées.

La loi impose, également, aux partis politiques l'obligation de tenir une comptabilité financière et un inventaire des biens meubles et immeubles<sup>261</sup> qu'ils doivent déposer tous les ans à l'autorité compétente. Dans la pratique cela ne se fait pas encore. Cette même loi contient des dispositions qui permettent le suivi des partis politiques par le ministère de l'Intérieur, notamment, en imposant aux partis non seulement la déclaration annuelle de leurs états financiers indiquant les recettes et les dépenses mais aussi leurs biens au ministère de l'Intérieur<sup>262</sup>. C'est le Secrétariat général de ce ministère qui assure la garde de ces documents. La loi pré-citée n'a prévu aucune

publicité en cette matière. Les informations demeurent consignées au ministère de l'Intérieur et il n'existe pas d'institution indépendante de contrôle de ces états financiers.

Par ailleurs, il n'existe aucune disposition relative à l'hospitalité et la loi ne traite pas d'une manière explicite le cas de conflits d'intérêt.

En vertu de l'article 5 de la Constitution ne sont électeurs et éligibles que les Congolais jouissant de leurs droits civils et politiques. Tout membre d'un parti politique qui est moralement contestable aux élections est inéligible. La loi électorale 06/006 du 9 mars 2006 ajoute que sont inéligibles : « les personnes condamnées pour crimes de guerre, crime de génocide et crimes contre l'humanité par une juridiction pénale internationale ; les personnes condamnées du chef de banqueroute et les faillis. »<sup>263</sup>

Chaque parti a une structure interne de contrôle (commissaires aux comptes). En cas d'irrégularités, le responsable est identifié après contrôle et le règlement d'ordre intérieur détermine les règles de fonctionnement et de discipline que les responsables et les membres effectifs sont tenus d'observer.

Chaque parti politique prévoit dans son règlement des dispositions relatives à la dénonciation du mauvais comportement des membres partis politiques. Les chapitres V et VI de la loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques énumèrent toute une série de faits répréhensibles. Généralement, un parti politique n'est pas impliqué du fait des actes délictueux posés par un membre pour son compte individuel.

## **Relations avec les autres piliers du SNI**

Les partis politiques jouent un rôle important dans le Système national d'intégrité, y inclus à travers leur responsabilité de garantir un véritable pluralisme politique. Du fait que la plupart des parlementaires sont membres d'un parti politique, la relation entre les acteurs politiques et le corps législatif est particulièrement étroite. Bien que dans de nombreux cas les parlementaires soient tenus de respecter la discipline de leur parti, les organisations politiques doivent autoriser leurs membres élus à accepter avant tout la responsabilité qu'ils leur faut rendre des comptes devant leurs électeurs. Pour renforcer leur obligation redditionnelle et la bonne gouvernance, les partis politiques doivent veiller à ce que leurs règlements internes soient respectés par tous leurs membres et que ces dispositions soient appliquées en pratique.

## **La Commission électorale**

### **Rôle du secteur en tant que pilier du SNI**

Les institutions de la RDC ne pourront effectivement remplir leur rôle de renforcement du Système national d'intégrité que si elles sont composées de membres représentatifs et redevables envers la population. La Commission électorale indépendante (CEI) fut une des institutions citoyennes prévues par l'accord global et inclusif sur la transition en République démocratie du Congo. A l'instar des autres institutions citoyennes, sa composition a été guidée par la logique des « composantes et entités » du Dialogue intercongolais. Par conséquent ses membres provenaient aussi bien de la société civile, de l'opposition politique, des mouvements politico-militaires de faible importance que des principaux groupes belligérants dans la guerre de 1998. Leur présence au sein de la Commission a inhibé considérablement le travail de la Commission<sup>264</sup>. Dans le contexte post-conflit, un échec électoral était difficilement acceptable par les protagonistes.

Tout en jouissant d'une autonomie certaine, l'apport en expertise et en ressources financières d'origine extérieure a rendu la CEI techniquement et financièrement tributaire des bailleurs de fonds internationaux pour son fonctionnement effectif. Néanmoins, le travail effectué par la CEI lors des élections en 2006 a contribué énormément au renforcement du SNI.

Les élections législatives et présidentielles du 30 juillet 2006 et du 29 octobre 2006 étaient les premiers scrutins libres et démocratiques organisés en RDC depuis plus de 40 ans. Ces élections ont permis aux Congolais d'élire pour la première fois le Président de la République au suffrage universel. Les élections des Sénateurs se sont déroulées en janvier 2007 en second degré par le vote à bulletins secrets des députés provinciaux. Les allégations de corruption des députés provinciaux lors des élections sénatoriales et des gouverneurs de provinces ont quelque peu entaché le processus électoral, mais cela n'était pas du ressort de la CEI.

## Cadre juridique

Le cadre juridique de la CEI fut circonscrit dans la Constitution de la transition et dans la loi n° 04/009 du 5 juin 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale indépendante. Créée par l'article 154 de la Constitution de la transition, la CEI dispose en vertu de celle-ci de l'indépendance d'action par rapport aux autres institutions d'appui à la démocratie et par rapport aux autres institutions de la République<sup>265</sup>. La loi n° 04/009 du 5 juin 2004 stipule, en outre, qu'« elle est un organisme de droit public congolais autonome, neutre et doté de la personnalité juridique ». La Constitution de la transition réaffirmait son indépendance d'action. Ainsi, elle n'est pas tenue de rendre des comptes à une quelconque institution de la République<sup>266</sup> mais elle bénéficie dans l'exercice de sa mission de la collaboration des autres institutions de la transition<sup>267</sup>.

Au moment de la rédaction de cette étude, la Commission était en train de préparer des élections municipales et locales. Elle sera dissoute de plein par le parlement dès l'adoption de son rapport général sur les dernières élections. Cela mettra fin d'office aux mandats des membres de la CEI<sup>268</sup> qui sera remplacée par une Commission électorale nationale et indépendante (CENI). Il est, toutefois, prévu qu'à la fin du processus référendaire et de chaque processus électoral, un audit externe soit diligenté par la Cour des comptes dans les 30 jours qui suivent le dépôt du rapport général de la Commission électorale indépendante<sup>269</sup>.

## Structure et ressources

La CEI est composée au niveau national d'un bureau, d'une assemblée plénière et des commissions spéciales. Le bureau de la CEI est composé de huit membres. Pendant la transition, l'assemblée plénière fut composée de 21 membres désignés de façon paritaire par les composantes et entités du Dialogue intercongolais, sur base des principes de compétence, d'expérience, de haute moralité et de représentation provinciale à raison de trois membres par composante et de deux membres par entité dont au moins une femme par composante et entité<sup>270</sup>.

Au moment des opérations électorales, la CEI a pour structures opérationnelles de vote et de dépouillement notamment :

- La Commission spéciale chargée du déroulement des scrutins et de la collecte des résultats basée au niveau central à Kinshasa ;
- le bureau national des opérations se trouvant au siège central de la CEI à Kinshasa ;
- un bureau de représentation provinciale ;
- un bureau de liaison au niveau de chaque territoire ;
- un bureau relais des opérations au niveau de chaque circonscription électorale (composé de cinq personnes dont un président, deux assesseurs, un secrétaire et un assesseur suppléant).

La CEI dispose d'un budget propre<sup>271</sup> et élabore ses prévisions budgétaires conformément à la loi financière pour les transmettre au gouvernement<sup>272</sup>. Son budget est publié dans le budget général de la République, promulgué par le Président de la République après adoption par le parlement. Les apports extérieurs sont connus par le public à travers les communications faites à la presse par les donateurs. Parfois l'annonce d'une donation est faite par le président de la CEI à l'occasion d'un point de presse. La CEI possède des comptes bancaires alimentés par le trésor public et les fonds provenant des bailleurs de fonds extérieurs.

Les dépenses de la CEI sont identifiées et approuvées par l'assemblée à plénière du bureau, puis exécutées. Les marchés importants suivent la procédure d'appel d'offre. Selon les chiffres consignés dans le document n° 1 portant budget 2006 publié par le ministère du Budget, 111 milliards de FC (USD 222 000 000) ont été alloués à la CEI en 2006. Le coût total des opérations électorales (enregistrement, référendum, scrutins des premiers et second tours) a été de USD 569 384 616<sup>273</sup>.

## Obligation redditionnelle

Tout en jouissant théoriquement d'une autonomie administrative et financière<sup>274</sup>, la CEI est tenue d'informer le gouvernement des fonds mis à sa disposition<sup>275</sup>.

La loi qui régit la CEI n'a pas expressément prévu la consultation du public dans le cadre du travail de cette institution. Cependant, la CEI peut consulter le public, par exemple en ce qui concerne la détermination des bureaux de vote en tenant compte de l'accessibilité en fonction de l'état des voies de communication.

En outre, la CEI a, entre autres missions, de réaliser un programme d'information destiné aux électeurs et de coordonner une mission d'éducation civique<sup>276</sup>. Elle possède un site web qui publie régulièrement les informations la concernant ainsi que celles relatives au déroulement des scrutins et à leurs résultats (<http://www.cei-rdc.cd>). La CEI tient aussi des conférences de presse à intervalles réguliers, publie des rapports et a élaboré un guide du candidat aux élections. En outre, elle met à la disposition du public des informations relatives au nombre de candidats de chaque parti ou regroupements politiques retenus, le nombre de candidatures rejetées, les motifs de rejet, et les sièges disponibles par circonscription électorale.

## Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes

Les membres à tous les niveaux des structures de la CEI sont considérés comme des agents de l'Etat. A ce titre, ils sont soumis aux dispositions du code de conduite de l'agent public de l'Etat, et sont concernés par les articles qui traitent des cas de conflits d'intérêt et des sanctions prévues à cet effet. La même loi interdit aux agents et responsables de la CEI en tant qu'agents publics de l'Etat de recevoir des tiers des cadeaux et autres dons. Quant à l'efficacité de cette mesure, beaucoup de situations vécues au moment des élections en 2006 ont démontré le contraire. Aucune disposition n'est prévue par la loi en rapport avec les restrictions post-emploi.

Les membres de Commission ont voté leur propre règlement intérieur et adopté en août 2004 un «code de bonne conduite» qui énumère les « vertus et les valeurs morales » que doivent posséder les membres de la CEI. Le règlement intérieur de la CEI et le code de bonne conduite déterminent les obligations à respecter par les membres de la commission, des bureaux provinciaux et par les agents et experts. Il fixe les sanctions à appliquer en cas de manquement à ces obligations<sup>277</sup>. Lors d'un entretien avec un organe de presse belge, le président de la CEI a déclaré en novembre 2006 que sur 11 856 chefs de centres électoraux, une trentaine avait été arrêtée pour « mauvais comportements »<sup>278</sup>.

En cas de manquements aux dispositions légales par une autorité politique ou administrative, la CEI peut saisir le cas échéant les juridictions compétentes. Pour les manquements commis par des acteurs des processus électoraux, à quelque titre que ce soit, elle saisit également les juridictions compétentes<sup>279</sup>. Les requêtes introduites auprès d'elle ont été instruits par la CEI. Certains scrutins ont été annulés et recommencés. Dans la pratique, les rapports des observateurs nationaux et internationaux ont fait état des manquements, d'irrégularités, de fraudes constatées au cours des scrutins tout en concluant qu'ils n'étaient pas suffisants ou de nature à modifier de façon substantielle les résultats. Des poursuites judiciaires ont été engagées à l'encontre d'agents électoraux véreux, mais le public n'a pas été informé des suites de ces poursuites judiciaires.

## Relations avec les autres piliers

De part la composition de son bureau et par ses attributions, la CEI a été amenée à fonctionner en étroite relation avec le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire, la société civile, les partis politiques, les confessions religieuses, les médias, les secteurs privés, les administrations locales et régionales, les institutions internationales, ainsi qu'avec les agences de mise en application de la loi.

Dans le cadre de ses fonctions, la CEI a collaboré étroitement particulièrement avec le ministre de l'Intérieur du gouvernement de la transition. Bon nombre des agents électoraux dans les bureaux de vote avaient été désignés par des membres du gouvernement précédent proches de l'un des candidats à l'élection présidentielle. Des observateurs électoraux dans certains bureaux de vote ont émis des doutes sur la partialité des agents électoraux chargés d'aider les votants analphabètes lors du scrutin<sup>280</sup>. Aussi, des membres des forces de l'ordre auraient dans certains bureaux de votes empêché des observateurs des partis politiques de participer au dépouillement<sup>281</sup>.

N'étant pas responsable légalement du contentieux électoral (les contentieux électoraux étant du ressort des cours et tribunaux), la CEI se devait aussi de collaborer étroitement avec le pouvoir judiciaire. Cette collaboration s'est effectuée en aval, la collaboration en amont étant quasi inexistante. Aucun magistrat n'était présent lors du dépouillement des bulletins de vote dans les bureaux et lors du recomptage des votes. Aucun membre de la CEI n'était présent dans les cours et tribunaux pendant les contentieux électoraux. Cela a occasionné non seulement bien des abus

documentés abondamment dans les médias locaux, mais aussi un conflit de « compétence » et « d'interprétation » en rapport avec la validation des mandats entre le pouvoir judiciaire et l'Assemblée nationale nouvellement élus.

Tributaires des bailleurs de fonds qui ont des procédures rigoureuses pour le décaissement de fonds, la difficulté parfois réelle d'obtenir des preuves de paiement pour des prestations effectuées dans l'arrière-pays a occasionné de sérieux retards dans l'obtention des fonds nécessaires. Ceci a entravé notamment la sensibilisation des électeurs sur les dispositions de la Constitution, les procédures et les modalités de vote, handicapant la mise en place d'une collaboration effective et efficace avec la société civile<sup>282</sup> et résultant dans des retards de salaires importants. Par conséquent, la CEI n'a pas su remplir sa mission de réaliser un programme d'information destiné aux électeurs et de coordonner la mission d'éducation civique.

La collaboration avec le pouvoir législatif n'a pas contribué, non plus, au renforcement du Système national d'intégrité. L'avant-projet de la loi électorale débattu par le parlement a été dénoncé par certaines organisations spécialisées dans les élections et par le Comité international de l'accompagnement de la transition (CIAT)<sup>283</sup>. En plus, les parlementaires ont retardé la mise en place de la CEI afin de profiter aux maximum des avantages liés à leur fonction et de préparer leurs campagnes électorales.

## Les institutions suprêmes d'audit

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

La Cour des comptes, le Conseil supérieur du portefeuille, ainsi que l'Inspection générale des Finances sont les institutions suprêmes d'audit de la RDC. Ces institutions jouent un rôle considérable dans le Système national d'intégrité, particulièrement la Cour des comptes.

Ça n'est qu'en 1986 que la Cour des comptes fut mise en œuvre, après une première tentative avait échoué en 1961. La Cour des comptes, quand elle est opérationnelle, est indispensable pour le contrôle des finances publiques, surtout pour la validation des redditions des comptes et l'établissement des rapports sur les finances et les biens de l'Etat.

Les articles 35 et 36 de la loi des finances rendent responsables les auteurs des violations des dispositions légales et des dépassements de crédits alloués par la loi budgétaire, sous peine des sanctions prévues<sup>284</sup>. Les gaspillages des ressources de l'Etat, les multiples délits d'initiés dans les passations des marchés de l'Etat, ainsi que les abus fréquents dans la gestion du patrimoine de l'Etat ont été relevés par la Cour des comptes comme des grands maux qui ont réduit l'Etat congolais à sa désétatisation ou à son dépérissement progressif, et à la paupérisation de la société et de la population congolaises.

Les autres organes de contrôle (l'Inspection générale des Finances, le Conseil supérieur des adjudications et le Conseil supérieur de portefeuille) sont tous sous tutelle des ministères des Finances et de Portefeuille. Les faibles rémunérations officielles allouées aux membres de ces organes de contrôle ne peuvent ni garantir la validité des résultats ni la probité morale des cadres et agents commis à ces tâches de contrôle.

### Cadre juridique

La Cour des Comptes est instituée par l'article 178 de la Constitution actuelle de la RDC. Sa mission est de contrôler la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées et des organismes publics. Elle relève de l'Assemblée nationale. Sa composition, son organisation et son fonctionnement sont fixés par la loi.

L'ordonnance n° 89-023 du 30 janvier 1989 portant création du Conseil supérieur du portefeuille confie, entre autres, à ce dernier la mission de suivi et d'évaluation ainsi que de contrôle des entreprises publiques.

Enfin, l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances stipule que celle-ci dispose d'une compétence générale en matière de contrôle des finances et des biens publics.

La nomination des responsables pour ces trois institutions relève du pouvoir discrétionnaire de la haute hiérarchie de l'Etat. Le responsable de la Cour des comptes jouit d'une protection limitée contre une révocation injustifiée. Le pouvoir de révocation appartient au Président de la République

après un avis de l'Assemblée nationale<sup>285</sup> Pour l'Inspecteur général des finances et le président du Conseil supérieur du portefeuille, la procédure disciplinaire est prévue par la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.

De ces trois institutions, la Cour des comptes est la plus active. Elle élabore son budget et le fait approuver par le bureau de l'Assemblée nationale après qu'il ait été inscrit au budget général présenté par le ministère du Budget. Pour l'année 2006, le budget alloué à la Cour des comptes a été chiffré à 687 019 429 FC (USD 137 400). Ce budget comprend les dépenses de fonctionnement ainsi que la rémunération du personnel. Cependant, étant donné que la Cour des comptes dépend de l'Assemblée nationale, celle-ci est dans l'obligation de soumettre toutes ses dépenses à la structure chargée du contrôle financier de l'Assemblée nationale. La Cour des comptes n'a pas de caisse noire. Elle fonctionne avec les fonds qui lui sont alloués par le budget.

## Obligation redditionnelle

Les dépenses publiques doivent être auditées chaque année par la Cour des comptes qui est tenue de publier un rapport à ce sujet. A cet effet, elle contrôle les finances de l'Etat à travers le budget de l'exercice précédent en vue de la reddition des comptes. Elle réalise les mêmes opérations pour les entreprises publiques et contrôle aussi la conformité et les performances de tous les biens publics au niveau central, provincial et local. Chaque année, elle établit un rapport, remis au Président de la République, au parlement et au gouvernement. Ce rapport est publié, bien qu'avec un retard allant de un à deux ans, sous forme de numéro spécial dans le journal officiel<sup>286</sup>.

L'Inspection générale des finances contrôle la conformité de la gestion courante financière et matérielle des services publics.

Enfin, le Conseil supérieur du portefeuille effectue les opérations ponctuelles de suivi, d'évaluation et de contrôle uniquement des entreprises publiques (conformité, performance, opérations à haut risque). Les trois institutions effectuent parfois des missions conjointes avec la Cour des comptes qui sont, elles aussi, publiées au journal officiel. Il n'existe pas de loi qui fixe l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes permettant de déterminer si elle peut ou doit consulter le public dans l'accomplissement de sa mission.

Dans son rapport de 2005, par exemple, la Cour des comptes indique que toutes les dépenses publiques ne sont pas déclarées au budget et qu'il y a eu des dépassements considérables des dépenses par rapport au budget prévu, et cela à tous les niveaux de la haute hiérarchie du pays.

## Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes

Les trois institutions sont régies par le décret-loi n° 017/2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat. Cette loi interdit à tout agent public de l'Etat de statuer sur tout cas dont il a intérêt, de recevoir des cadeaux, de solliciter, de réclamer, d'accepter tout avantage en nature ou en espèce pour s'acquitter ou s'abstenir de s'acquitter de ses fonctions, mandat ou obligation professionnelle<sup>287</sup>.

Les mécanismes de dénonciation de mauvais comportement éventuel au sein de la Cour des comptes sont précisés dans la loi organique de cette institution telle que prévue à l'article 179 de la Constitution. Toutefois, il faut noter qu'il n'existe pas de dispositions légales qui restreignent la liberté du personnel de la Cour des comptes d'exercer certains emplois à la fin de leur carrière.

## Relations avec les autres piliers

La contribution de la Cour des comptes à la consolidation des mécanismes liés à la transparence des déclarations relatives aux dépenses publiques est indéniable. C'est la seule structure de l'Etat qui, preuve à l'appui, dénonce les dépassements des dépenses par rapport au budget réellement alloué même au plus haut niveau de la hiérarchie de l'Etat. Elle demeure un pilier fondamental du SNI en RDC.

En théorie, la Cour des comptes travaille dans l'accomplissement de sa mission avec l'Inspection générale des finances et le Conseil supérieur du portefeuille qui ont aussi la mission de contrôle. Malheureusement ces derniers dépendant de l'exécutif ne sont guère en mesure matériellement et financièrement de collaborer.

Comparativement aux deux institutions, dans l'accomplissement de sa mission la Cour des comptes a l'avantage de relever de l'Assemblée nationale et non de l'exécutif. Il faut toutefois noter qu'il

n'existe pas de mécanisme formel d'évaluation de l'efficacité des actions de la Cour des comptes. La plupart de ses recommandations ne sont pas prises en compte par le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif. Selon la loi, le parlement est dans l'obligation de se saisir des rapports de la Cour des comptes, tout comme il peut instituer lui-même une sous-commission pour réaliser une enquête au cours de laquelle il peut s'adjoindre les experts de la Cour des comptes<sup>288</sup>. Mais dans la pratique, ce n'est pas le cas : les rapports de la Cour des comptes ne font pas l'objet de débats plénières à l'Assemblée nationale.

Les rapports annuels sont largement repris par la presse locale et débattus dans les médias, et ont un impact considérable dans l'opinion publique congolaise.

Cependant, il n'existe pas de dispositions légales qui autorisent le public à demander des réparations auprès de la Cour des comptes en cas d'irrégularités budgétaires préjudiciables à des tiers privés. Généralement le gouvernement, lorsqu'il reconnaît l'irrégularité, certifie la dette de l'Etat vis-à-vis du tiers privé lésé et inscrit le montant dans la dette intérieure. Cette situation contribue à la cessation de paiement ou à la faillite de nombreuses entreprises, et limite l'action de la Cour des comptes.

## Les agences chargées de l'application des lois

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

Les institutions chargées de la mise en vigueur de la loi sont :

- les services de la police ;
- les cours et les tribunaux en ce qui concerne les sanctions et
- les administrations publiques de l'Etat en matière d'exécution.

Ces institutions ont à leur disposition les instruments juridiques suivants en matière d'investigation et de poursuites des cas de corruption : le code de procédure pénale ; l'enquête préparatoire-code pénal ; les traités internationaux et les résolutions des Nations Unies.

Les cours et tribunaux, comme l'ensemble des administrations de la fonction publique fonctionnent sans budget, les montants inscrits dans les prévisions budgétaires pouvant être considérés comme « fictifs ». La loi confère à la police la mission spéciale de participer dans la lutte contre la fraude, la contrebande, le braconnage, la corruption et le vol des substances précieuses. Elle est chargée d'apporter son appui et son concours aux organes et services spécialisés compétents en la matière, ainsi que d'assister les entreprises minières dans la protection de leurs patrimoines<sup>289</sup>. Il y a en RDC 69 parquets généraux, auditorats généraux, auditorats supérieurs, et inspections de police judiciaire auxquels il faut ajouter les parquets près les tribunaux de grande instance et les commissariats de police.

Les agences chargées de l'application des lois en RDC ne contribuent pas au Système national d'intégrité et sont devenues au fil des ans des « agences chargées de l'application des extorsions » les unes plus diverses que les autres. L'analyse qui suit est focalisée sur les services de police, les cours et tribunaux ayant été largement traités dans les piliers précédents.

### Cadre juridique

La police a été instituée aux termes du décret-loi n° 002-2002 du 26 janvier 2002 portant institution, organisation et fonctionnement de la police nationale congolaise<sup>290</sup>. Selon la loi, elle est chargée de prévenir les infractions, de les rechercher et d'en saisir les auteurs de la manière et dans les formes prévues par la loi. La police doit, aussi, veiller particulièrement au respect et à l'exécution des lois et règlements de la République. La loi stipule aussi qu'elle recherche et saisit les personnes surprises en flagrant délit ou poursuivies par la clameur publique.

Les agents de la police nationale des catégories d'emploi de commandement et de collaboration jusqu'à la catégorie de sous-officier sont des agents judiciaires à compétence générale. Tous les autres sont des agents de police judiciaire. Ils sont tous soumis aux conditions légales fixées pour l'exercice des fonctions d'officier ou d'agent de police judiciaire<sup>291</sup>.

## Structure et ressources

La police nationale congolaise (PNC) comprend un conseil supérieur, une inspection générale et des inspections provinciales de la police nationale. Le conseil supérieur et l'inspection générale sont les instances centrales de la police nationale. Cependant, d'autres structures, services ou unités de la police nationale auxquels des missions précises seront confiées, pourront être créés par décret du Président de la République<sup>292</sup>.

La police nationale congolaise jouit de l'autonomie administrative et financière et dispose d'un budget d'exploitation et d'investissement émergeant au budget annexe de l'Etat. À ce titre, elle élabore et exécute son budget. La PNC dispose d'un patrimoine propre spécialement affecté à la réalisation de ses missions. L'ensemble du patrimoine de l'ancienne gendarmerie nationale et de la garde civile revient de droit à la PNC.

Au cours de l'exercice budgétaire, la plupart des structures ne reçoivent pas de fonds. Les quelques exceptions qui échappent à la règle se voient libérer des montants qui n'arrivent pas à couvrir leurs dépenses. Ils arrivent à fonctionner en monnayant les formulaires et autres documents ainsi que leurs services. Cette situation explique l'indulgence des autorités publiques en rapport avec les tracasseries et autres racketts dont les populations sont victimes. Toutefois, les agences suscitées élaborent chaque année des prévisions budgétaires que la tutelle défend à l'Assemblée nationale. Une fois le budget promulgué, le ministère du Budget met à la disposition des services les fiches budgétaires correspondant aux rubriques retenues en recettes et en dépenses.

Pour ce qui est de l'exécution, les services émettent pour chaque dépense un bon d'engagement en respectant le plafond prévu pour chaque rubrique de dépense. Ensuite, le bon d'engagement est envoyé au ministère du Budget où généralement il n'y a pas de suite. Il faut noter que cette procédure ne concerne que les administrations rattachées aux ministères du gouvernement central. Pour les provinces, le gouverneur est le seul gestionnaire des fonds qu'il perçoit. Ainsi, l'existence de caisses noires a souvent été signalée au niveau de la haute hiérarchie des institutions publiques. Cependant, au niveau intermédiaire et de base, ce sont plutôt les fonds non réglementaires perçus auprès des usagers des services qui servent à couvrir les besoins personnels et domestiques des agents, seule une infime partie étant réservée pour le fonctionnement de leurs unités.

Le budget alloué à ces institutions en 2006 a été d'environ USD 1 million.

## Obligation redditionnelle

Le policier rend compte au ministère public donc au procureur de la République qui pour sa part rend compte au procureur général près la cour d'appel. Le procureur général près la cour d'appel rend compte au procureur général de la République. La police dépend en matière de maintien de l'ordre du ministère de l'Intérieur. Il faut noter que le public ne joue aucun rôle dans les mécanismes de plaintes. Toute dénonciation exposerait son auteur à la répression de l'appareil judiciaire corrompu, et ce en dépit de nouvelles dispositions légales.

## Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes

La police et les procureurs étant des agents publics, les textes légaux relatifs au conflit d'intérêt notamment le code de conduite<sup>293</sup>, la loi portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat<sup>294</sup> et le Code de conduite des agents de l'Etat leur sont applicables<sup>295</sup>. Toutes ces dispositions légales interdisent également à l'agent public de l'Etat dont les policiers et le procureur, de traiter de toutes affaires qui présentent pour lui un intérêt direct ou indirect. Outre ces textes, il n'existe aucune réglementation régissant les cadeaux et l'hospitalité par rapport à la police. Il n'existe aucune restriction post-emploi. Le code de conduite de l'agent public de l'Etat impose à tout agent public de l'Etat de déclarer ses biens dès son entrée en service. Cela ne se fait pas dans la pratique<sup>296</sup>. Dans ce même décret, il existe des dispositions en matière de dénonciation des mauvais comportements des agences chargées de l'application<sup>297</sup>.

Selon le code de conduite, l'Observatoire de l'éthique professionnelle est chargé de recevoir les plaintes du public mais il n'existe pas de mécanisme de consultation du public par les agences chargées de l'application des lois. Le citoyen a le droit d'entamer une procédure pénale contre la police ou l'autorité judiciaire. Mais étant donné que le public congolais n'est pas ou est peu informé de ses droits, cette procédure est rarement mise en œuvre. Par ailleurs, il n'existe pas de cellule judiciaire spécialisée en matière d'investigation de crime de corruption. Ainsi, aucune poursuite n'a été entamée contre des policiers au cours de ces cinq dernières années pour cause de corruption.

Le Code de conduite de l'agent de l'Etat souligne, aussi, la protection dont l'agent doit bénéficier de la part de l'Etat. Cependant la protection contre la révocation non justifiée au sein de la police n'existe pas<sup>298</sup>. En matière de suivi, c'est le code de procédure pénale qui constitue le document directeur dans le domaine pénal et le code de procédure civile lorsqu'il s'agit d'affaires civiles.

## **Relations avec les autres piliers du SNI**

Le procureur a recours aux services de la police dans l'application de la procédure pénale et civile. Les procureurs militaires recourent aux militaires lorsqu'il s'agit de procédure ouverte contre un militaire. Souvent les procureurs militaires ignorent les frontières de leur compétence.

En théorie les procureurs sont indépendants<sup>299</sup> et les agences chargées de l'application des lois sont sous la tutelle du procureur. Mais dans la pratique, des services dits « spéciaux » de la sécurité et de la police ont une ascendance sur le procureur général. Des violations flagrantes de la loi en matière de détention s'opèrent sans réaction du procureur général. En théorie également, la police a l'obligation de référer les cas qu'elle a instruits au procureur. Mais, dans la pratique, les services de la police sont sous la tutelle et l'ingérence du pouvoir exécutif. Finalement et toujours en théorie, le consentement du procureur est requis pour la mise en accusation d'un ministre. Mais dans la pratique ce pouvoir est limité par l'autorisation préalable du Président de la République et du parlement.

Les agences chargées de l'application des lois sont en théorie des parties fondamentales du SNI, mais la pratique semble démontrer le contraire. Les ingérences et interférences du pouvoir exécutif, la non application des lois et des réglementations existantes, le non-paiement des salaires et l'utilisation abusive de leur pouvoir discrétionnaire font que ces agences chargées de l'application des lois soient devenues les piliers de la corruption.

## **L'armée et les services de sécurité**

### **Rôle du secteur en tant que pilier du SNI**

Le secteur de sécurité en RDC comprend les forces armées, la police, les services de renseignements civils, et de manière informelle, quelques entreprises privées de sécurité et des officines officieuses de sécurité<sup>300</sup>. Ainsi, si en théorie les organes du secteur de sécurité constituent une partie fondamentale du SNI, dans la pratique l'opacité de ce secteur est en fait un des moteurs de la corruption, de la fraude et de la mauvaise gestion interne et externe qui caractérise la société congolaise<sup>301</sup>.

Dans tous les secteurs économiques, particulièrement dans le secteur minier, l'implication de l'autorité politico-militaire dans l'exportation frauduleuse des produits, la présence des militaires en lieu et place de la garde industrielle dans les installations des sociétés minières et les bas salaires des militaires et des cadres et agents des sociétés minières sont les principales causes de la fraude.

Par ailleurs, l'indépendance professionnelle des organes de ce secteur n'est que théorique. Ce secteur affiche dans la pratique à des degrés divers, un clientélisme qui le vassalise vis-à-vis des organes politiques. Le secteur des renseignements, en particulier, est considéré comme une chasse gardée de la Présidence de la République. Toutefois, il existe des dispositions constitutionnelles en rapport avec l'apolitisme et la neutralité des organes du secteur de sécurité. Ces dispositions ne sont pas appliquées dans la pratique. Les auditions et/ou procédures publiques sont requises par la loi. Toutefois, les poursuites judiciaires pour mégestion sont rares et habituellement sans suites pénales.

Le manque d'un plan directeur ou d'un chronogramme au sein du Ministère de Défense pour la réunification de l'armée et l'amateurisme des effectifs (à ce jour, le niveau de professionnalisme actif varie entre 10 et 20 pourcent<sup>302</sup>) contribuent à la faiblesse de l'armée et des services de sécurité et favorisent l'épanouissement de la fraude et de la corruption à l'intérieur des « zones d'influence » de ces différents groupes. Par conséquent, ils profitent d'une réglementation mal définie et mal appliquée, de leur pouvoir discrétionnaire et de l'absence de sanction pour entretenir l'instabilité à des fins d'enrichissement personnel.

L'intégration de l'armée avec un commandement unique, ainsi qu'une réforme approfondie du secteur contribueront grandement à améliorer et à renforcer le rôle du secteur dans le Système national d'intégrité.

## Cadre juridique

L'armée est l'unique corps du secteur qui soit pourvu d'une loi démocratiquement adoptée, bien que les mesures d'application de cette loi tardent à être arrêtées depuis fin 2004. Tous les autres corps sont régis par des textes désuets ou sont dépourvus de textes défendables en ce qui concerne le rôle qu'ils assument dans le secteur de sécurité (services de renseignements).

Il faut noter que le cadre juridique pour le recrutement, l'avancement et les révocations des personnels n'existe plus depuis l'adoption d'un Statut unique du personnel de carrière des services publics de l'Etat en 1981, texte par ailleurs peu respecté. Depuis, le secteur est régi par des pratiques anciennes illustrées ci-dessus, ou par des directives variables prises, parfois contradictoirement, par les dirigeants successifs des organes du secteur. Les règlements d'administration et les régimes disciplinaires destinés à empêcher le népotisme et le favoritisme restent à élaborer, ainsi que les règlements déontologiques et administratifs et les régimes disciplinaires applicables à ces organes.

## Structure et ressources

Les Forces armées comprennent la force terrestre, la force aérienne, la force navale et leurs services d'appui. Elles ont pour mission de défendre l'intégrité du territoire national et les frontières. Dans les conditions fixées par la loi, elles participent, en temps de paix, au développement économique, social et culturel ainsi qu'à la protection des personnes et de leurs biens<sup>303</sup>. Les forces armées sont républicaines. Elles sont au service de la nation toute entière. Nul ne peut, sous peine de haute trahison, les détourner à ses fins propres. Elles sont apolitiques et soumises à l'autorité civile<sup>304</sup>. Les structures des services secrets et de la police sont présentées dans le Tableau 3.

**Tableau 3 : Les services chargés de la sécurité nationale**

Les services de sécurité	
Les services de police <sup>305</sup>	Les services secrets
Unités territoriales (police communale (PC)). Créées à Kinshasa en tant qu'unités civiles des forces populaires d'autodéfense. Patrouillent à pied dans les communes.	Agence nationale de renseignements (ANR) (ancien SNIP). Notamment chargée de la sécurité intérieure et extérieure du pays.
Unités d'intervention (police d'intervention rapide (PIR)). Relèvent de l'inspecteur général de la police nationale. Interviennent en cas « d'urgence » (manifestations, émeutes etc.).	Direction militaire des activités anti-patrie (DEMIAP) (ancien SARM). Service de renseignements militaires qui dépend, formellement, des FAC.
Unités et services Spécialisés, composés de :	Direction générale des migrations (DGM). A succédé à l'ANI. Chargé de la police des étrangers ainsi que des contrôles frontaliers.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Police spéciale de roulage (PSR). S'occupe essentiellement de régler le trafic routier.</li> <li>Police Militaire (PM). Stationnée au camp Tshashi dans la commune de Ngaliema à Kinshasa.</li> <li>Police criminelle (anti-gang, anti-fraude, stupéfiants)</li> </ul>	Direction spéciale de l'investigation et recherches (DSIR)
Police minière, fluviale, lacustre et maritime	Conseil national de sécurité (CNS)
Unités territoriales (police communale (PC))	Comité de sécurité de l'Etat (CSE)
	Inspection de la police des parquets (IPP)
	Agence de la sécurité des aéroports (ASA)
	Direction des enquêtes et de la sécurité nationale (DESN)
<b>L'armée</b>	
Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC)	
Unités spéciales : Garde républicaine, ancienne Garde spéciale de la sécurité présidentielle (GSSP)	

L'opacité est presque absolue sur le budget et les effectifs des services de renseignements. La gestion des ressources financières relatives au personnel, à la logistique et aux équipements lourds se fait également dans une totale opacité, les mécanismes dissuasifs de contrôle étant inexistant.

La police, dont les membres ne sont pas entièrement recensés à ce jour<sup>306</sup>, n'a pas de budget relatif aux rémunérations, mais bénéficie des provisions mensuelles variables du ministère de l'Intérieur.

Le budget de l'armée est inscrit dans le budget général de l'Etat et fait l'objet de contrôle de la Cour des comptes. En 2006, l'armée disposait d'un budget annuel de USD 192 millions couvrant les rémunérations des effectifs estimés à 160 000 hommes. Récemment le chef d'état major a été mis en cause publiquement pour détournement des salaires des militaires et le gonflement des effectifs, sans que des poursuites judiciaires s'en suivent<sup>307</sup>.

En effet, la procédure légale relative au processus budgétaire qui régit les organes de sécurité est la même que celle régissant tous les organes de l'Etat. Toutefois, il y a une confusion tacite mais prégnante quant aux filières (gouvernement ou présidence) détentrices de fait de la procédure.

Les fonds d'opérations alloués au secteur sont généralement considérés comme « secrets » et appartenant à des caisses noires. La législation sur la passation des marchés n'est pas observée dans ce secteur car les adjudications publiques sont considérées, dans ce domaine, comme susceptibles de dévoiler des secrets portant sur la sécurité d'Etat. Ainsi, de nombreuses entreprises commerciales sont impliquées dans les dépenses publiques de ce secteur d'activités notamment dans le transport terrestre et aérien du personnel, de l'armement et du ravitaillement des forces militaires et de la police déployées en urgence à travers le pays. Les contrats passés par ces entreprises avec le gouvernement sont d'une totale opacité.

Par ailleurs, dans le budget de la transition les activités d'intégration de l'armée et de démobilisation semblaient être renvoyées au financement exclusif des partenaires étrangers<sup>308</sup>. Lors de l'examen et de l'adoption des budgets en 2004, 2005 et 2006, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat n'ont apporté de correction à l'absence d'allocations budgétaires pour les processus d'intégration et de démobilisation, désarmement et réinsertion.

## Obligation redditionnelle

Les forces de sécurité n'ont aucun compte à rendre aux autorités judiciaires, et il n'y a à ce jour aucune obligation explicite de redevabilité de leurs actions pour les organes du secteur. Dans la pratique, elles ne répondent de leurs actes que devant le Président de la République.

Toutefois les ministres de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice, ainsi que le Premier ministre peuvent être interpellés au parlement. Le ministre de la Défense, pendant toute la durée de la transition, a semblé éviter de s'exposer aux questions du parlement et de la presse chaque fois que l'opinion a cherché à obtenir des informations sur les situations de crise. Le ministre actuel, lors de sa dernière interpellation à l'Assemblée nationale, en avril 2007, a tout simplement refusé de répondre aux questions des députés prétextant le principe du « secret d'Etat ».

## Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes

Aucun texte légal ni réglementaire en vigueur n'interdit l'exercice d'activités lucratives aux membres des organes du secteur de sécurité. Les activités commerciales des membres du secteur sont légions et notoires.

Par ailleurs, il n'existe aucune interdiction ni restriction relative à la perception de cadeaux et à l'hospitalité en dehors de celles reprises dans le code de bonne conduite des agents de l'Etat. Il n'existe pas non plus d'interdiction post-emploi, ni de dispositions relatives à la déclaration des biens pour les autorités de l'appareil sécuritaire ni de dispositif de suivi du mode de vie.

Aucune disposition de dénonciation par rapport au comportement au sein du secteur de sécurité n'existe. Ainsi, à ce jour, aucune infraction à la bonne gestion commise par des membres des organes du secteur de sécurité n'a été réprimée. Les contentieux militaires relèvent des juridictions militaires. L'article 156 de la Constitution stipule que « les juridictions militaires connaissent des infractions commises par les membres des Forces armées et de la police nationale ». Théoriquement, ce système est chapeauté par les hautes juridictions civiles, mais en réalité, le cloisonnement est manifeste, l'appareil judiciaire civil étant jugé laxiste par l'armée. Les juridictions militaires rendent une justice de répression des infractions à la discipline militaire dans lesquelles les faits d'administration ont une place périphérique. La justice militaire n'a pas encore réussi, ni même tenté, de cibler la corruption comme un problème interne ou externe.

En rapport avec les mécanismes de contrôle interne et externe de l'armée, une Inspection générale a été instituée par la loi en 2002, mais n'est pas rendue fonctionnelle à ce jour. Nul autre mécanisme direct n'a été prévu pour aucun des organes du secteur. Un projet pertinent est en cours d'élaboration pour la police. L'actuelle Inspection générale de l'armée en est à son stade embryonnaire et a été confiée à un officier général sans expérience militaire l'autorisant à assumer une telle fonction, mais proche de la haute sphère politique du pays. En réalité, c'est la « Maison

militaire du chef de l'Etat » qui détient encore la plénitude de l'autorité décisionnelle et de sanction sur l'ensemble du secteur de sécurité<sup>309</sup>.

Les services de renseignements sont hermétiques, voire réfractaires aux enquêtes et aux comparutions judiciaires.

## Relations avec les autres piliers

Les dispositions de l'accord global et inclusif prévoyaient la création d'un Conseil supérieur de la défense. Ce mécanisme de concertation – qui comprenait le président, les quatre vice-présidents ainsi que les représentants des forces armées, de la police et de sécurité – a contribué à la pacification du pays pendant la transition, surtout au niveau central. L'article 192 de la Constitution du 18 février 2006, prévoit l'institution d'un nouveau Conseil supérieur de la défense présidé par le Président de la République ou, en cas d'absence ou d'empêchement, par le Premier ministre. Une loi organique en déterminera l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement.

Au niveau provincial, les relations de ce pilier avec l'administration régionale, locale et la population ne sont pas celles que les textes de loi préconisent. Les organes du secteur de sécurité ont une grande ascendance sur les autorités territoriales et la population particulièrement concernant les actes de corruption, au lieu de l'inverse prévu par les lois. Ceci pour la raison que ce secteur relève directement du chef de l'Etat lui-même. Par ailleurs, la Constitution subordonne ces organes aux autorités civiles au sujet des « ordres manifestement illégaux » donnés à l'appréciation des citoyens, sans toutefois annoncer des limitations à cette soumission.

L'accès des média et des organisations de la société civile, considérés comme organes de dénonciation, aux informations du secteur est difficile et parfois périlleux pour les journalistes qui souvent s'autocensurent. Ce *black-out* des médias contribue à entretenir l'impunité qui perdure dans ce secteur.

## L'administration régionale et locale

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

La RDC est actuellement subdivisé en 11 provinces dont la Capitale du pays, Kinshasa, qui a le statut de ville - province. Il est prévu que les 11 provinces passent à 26 provinces, selon la nouvelle constitution promulguée le 18 février 2006. Cette nouvelle architecture administrative représente la troisième tentative de décentralisation du pays.

Selon la nouvelle organisation des pouvoirs provinciaux<sup>310</sup>, désormais les provinces sont dotées des assemblées élues au suffrage universel direct et d'un exécutif élu par celles-ci au second degré. Elles possèdent une personnalité juridique et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. Ces dispositions constitutionnelles sont de nature à modifier en profondeur la structure institutionnelle de l'Etat congolais dans le sens d'une décentralisation importante et donc vraisemblablement d'une réponse diversifiée aux problèmes relatifs au SNI, d'autant plus que nombre des élus provinciaux sont des nouveaux venus sur la scène politique.

Sur le plan de la pratique, la décentralisation s'est buttée dans le passé aux contraintes suivantes :

- Contraintes politiques : manque de volonté politique inhérente vraisemblablement à l'héritage du passé qui est celui d'une tradition politique centralisatrice ou jacobine ; mauvaise conception et mauvaise exercice de la tutelle devenue, avant tout un instrument de police et de prédation, au lieu d'être un moyen d'impulsion, de participation et de conseil<sup>311</sup> ;
- Contraintes matérielles et financières : absence des équipements et des ressources financières ;
- Contraintes humaines et mentales : liées à l'absence dans le chef des cadres territoriaux, d'une formation adéquate et d'une mentalité décentralisatrice, caractérisées par le manque d'esprit d'imagination, de créativité ou d'inventivité ;
- Contraintes administratives : notamment une mauvaise distribution spatiale des cadres et agents au niveau des entités locales avec un taux d'encadrement administratif largement inférieur à la moyenne admise<sup>312</sup> ;

- Contraintes liées aux rôles des autorités traditionnelles : alors que les chefs d'avant la colonisation étaient issus de leurs tribus et étaient responsables uniquement envers leurs tribus et leurs structures, les chefs d'après la colonisation sont devenus, comme ils étaient à l'époque coloniale, des instruments de la politique de l'Etat et sont chargés d'exécuter les instruments de celui-ci. Hier comme aujourd'hui la question de leur manque de formation et de compétence pour la mise œuvre des programmes de décentralisation s'impose<sup>313</sup>.

Ces contraintes ont dans le passé empêché les administrations provinciales et locales de pleinement jouer leur rôle dans le Système national d'intégrité.

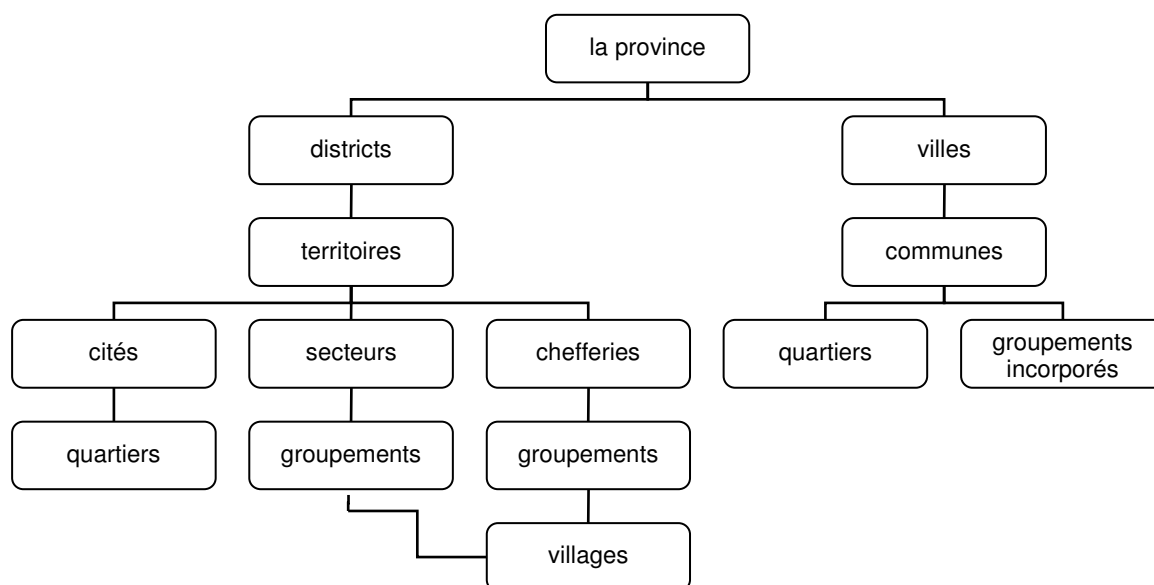
## Cadre juridique

La Constitution détermine la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces (compétences exclusives respectivement de l'un et des autres et compétences concurrentes). En vertu de l'article 204 point 14 de la Constitution, les provinces ont compétence exclusive pour établir des peines d'amende ou de prison pour assurer le respect des édits<sup>314</sup> en conformité avec la législation nationale.

## Structure et ressources

La Constitution prévoit que les institutions provinciales sont composées du gouvernement provincial et de l'assemblée provinciale<sup>315</sup>. Le gouvernement provincial est composé d'un gouverneur, d'un vice-gouverneur et des ministres provinciaux.

Au niveau local, les entités administratives sont subdivisées de la manière suivante<sup>316</sup> :



Les entités administratives décentralisées sont la province, la ville, le territoire et la commune pour la ville de Kinshasa. Les entités administratives non décentralisées sont le district, la commune autre que celles de la ville de Kinshasa, la cité, le secteur et la chefferie, le quartier, le groupement et le village. Les limites des provinces sont fixées par la loi. Le nombre, la dénomination et les limites d'autres entités sont fixés par voie de décret du Président de la République sur proposition du ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions, le conseil des ministres entendu<sup>317</sup>.

Les prévisions budgétaires du gouvernement provincial sont élaborées par les services administratifs, ensuite centralisées au niveau du gouvernement provincial. Dès que les fonds budgétaires sont disponibles, ils sont gérés d'autorité par le gouverneur. La Cour des comptes dans son rapport de décembre 2006 relatif à l'année 2004 recommande au gouvernement de faire un effort pour une répartition équitable des subventions entre les provinces en vue de corriger les inégalités inévitables entraînées par les rétrocessions aux Entités administratives décentralisées (EAD) qui sont exécutées en fonction de la capacité contributive de chaque province<sup>318</sup>. La

Constitution de 2006 prévoit que la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est fixée à 40 pourcent et est retenue à la source.

Au moment de la rédaction de cette étude et malgré la promulgation du budget national 2007, les administrations provinciales et locales ne bénéficiaient pas encore du droit aux 40 pourcent des recettes qu'elles génèrent pour financer leurs budgets. Entre-temps, elles reçoivent les subventions forfaitaires du gouvernement central. L'autonomie financière dont disposent dans le future les provinces ne s'est donc pas encore concrétisée, et la rétrocession sera reprise seulement dans le budget 2008, permettant aux structures décentralisées la libre administration et l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques<sup>319</sup>.

La mise en œuvre effective de ces dispositions constitutionnelles devrait renforcer l'autonomie de gestion des provinces et, par la même occasion, leur rôle en ce qui concerne le SNI.

## **Obligation redditionnelle**

Tout en reconnaissant au citoyen le droit de poursuivre l'administration régionale et locale, la Constitution stipule que les membres des institutions régionales et locales sont exemptés des poursuites judiciaires, sauf en cas de flagrance<sup>320</sup>, même pour les cas de corruption<sup>321</sup>. La nouvelle Constitution n'a rien prévu en ce qui concerne la publicité des réunions des conseils municipaux, renvoyant à une loi particulière devant régir l'organisation et le fonctionnement des entités décentralisées<sup>322</sup>. Par ailleurs, il n'y existe pas de règles ou critères définis renseignant la presse ou le public concernant l'accès aux réunions des conseils municipaux.

## **Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes**

Il n'existe pas de disposition légale particulière relativement aux personnes chargées d'enquêter sur les allégations de corruption au niveau régional/local, l'administration régionale et locale ne ciblant ni la corruption interne, ni la corruption externe.

Par ailleurs, l'infraction de corruption étant pénale et relevant du droit commun, ce sont les officiers du ministère public qui ont compétence pour se saisir des accusations de corruption. Il n'existe pas non plus de dispositions particulières de dénonciation en matière de mauvaise conduite des autorités régionales et locales.

A ce date, aucune institution provinciale de lutte contre la corruption<sup>323</sup> n'existe en dépit du caractère national de la stratégie de lutte contre la corruption du gouvernement<sup>324</sup>. Néanmoins, les lois sur ces antivaleurs ont une portée nationale, et les dispositions légales portant sur le népotisme, les conflits d'intérêts, les cadeaux et les libéralités concernent tous les agents de l'Etat où qu'ils se trouvent sur le territoire de la RDC. Ceci dit, tout comme au niveau central, ces dispositions ne sont pas mises en pratique.

## **Relations avec les autres piliers**

Les relations entre l'administration régionale et locale et le pouvoir exécutif se font à travers les représentations provinciales des ministères. Il y a 28 ministères ayant des services administratifs en province (voir Annexe 2). Cependant, la nouvelle Constitution octroie une autonomie plus grande aux provinces. S'il est vrai que les provinces, suite à l'ordonnance-loi n° 82-006 du 25 février 1982, étaient dotées d'une personnalité juridique, aucune n'a joui de son autonomie organique réelle, encore moins de son autonomie financière.

## **Le système de passation des marchés**

### **Rôle du secteur qu'en tant que pilier du SNI**

Le volume du marché d'approvisionnement public représente dans l'exercice budgétaire 14 pourcent des dépenses publiques. Le rôle du système de passation des marchés ne peut se comprendre qu'en examinant la chaîne des dépenses publiques qui fait l'objet d'un règlement par l'arrêté interministériel des ministres des Finances et du Budget. Les tâches principales des principaux services concernés sont du domaine de l'engagement de la dépense par les services compétents dans l'actionnement de parts des budgets alloués, la liquidation de la dépense

publique, ainsi que l'ordonnancement et le paiement. Ainsi, les actes de corruption constatés dans la chaîne de dépense concernent essentiellement l'ordre d'établissement de bons d'engagement par les différents intervenants pour la priorisation de certaines dépenses sous pression de bénéficiaires.

L'analyse de ce pilier identifie une «chaîne de corruption» en rapport avec le système de passation de marchés publics qui passe du ministère du Budget, au secrétariat général du budget, au ministère des Finances, au secrétariat général des finances, pour atterrir à la Banque centrale via tous les autres services concernés par l'engagement des dépenses publiques.

## Cadre juridique

La passation des marchés publics en RDC est régie par les textes légaux suivants :

- l'ordonnance-loi n° 69-059 du 5 décembre 1969 relative aux marchés publics ;
- l'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969 relative aux marchés publics de travaux de fournitures, de transports et de prestations et
- l'annexe à l'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969.

La nécessité de recourir ou non à un appel d'offre pour les marchés publics en général est prévue par les lois citées ci-dessus qui établissent trois genres de marchés selon le montant du coût du marché :

- les marchés pouvant être passés de gré à gré ;
- les marchés pouvant être passés suivant la procédure d'adjudication restreinte ;
- les marchés nécessitant la procédure d'adjudication.

Les documents essentiels relatifs aux processus de passation des marchés sont l'appel d'offre et le cahier spécial des charges, tous deux disponibles vis-à-vis des publics cibles.

Les dispositions impératives qui subordonnent le processus de passation des marchés publics au budget et aux plans du gouvernement indiquent que : « aucun marché visé au point de l'article 1<sup>er</sup> dont la dépense totale atteint ou excède le montant fixé par le président de la République ne peut être notifié ni recevoir un commencement d'exécution sans que la lettre de commande ou le document en tenant lieu soit revêtu du sceau du ministère des Finances, service du budget-contrôle, soit visé par le fonctionnaire délégué par le ministère des Finances et porter la mention de son enregistrement dans la comptabilité des dépenses engagées du Département intéressé. » Ce texte démontre le souci du législateur de subordonner tout engagement de dépense découlant d'un marché à la disponibilité de crédit prévu à cet effet<sup>325</sup>.

Aux termes des lois sus reprises, font l'objet d'un appel d'offre les marchés dont le coût est supérieur à USD 10 000. Les exceptions à l'appel d'offre sont régies par les articles 3 et 4 de l'ordonnance-loi n° 69-054 du 5 décembre 1969 relative aux marchés publics<sup>326</sup>. La législation impose pour tout marché public soumis à l'appel d'offre, l'élaboration préalable d'un cahier des charges. Dans la pratique, ces règles sont tantôt violées tantôt appliquées<sup>327</sup>. Lorsque l'offre est close sans soumissionnaire, la loi autorise l'autorité adjudicatrice de prolonger le délai de dépôt des soumissions. La loi reconnaît aussi à la même autorité le droit d'ordonner une autre adjudication après avoir apporté des modifications à la première. Les conditions posées par la loi prévoient un certain protectionnisme de l'industrie nationale<sup>328</sup>. Mais ces dispositions sont peu nombreuses et pas respectées dans la pratique<sup>329</sup>.

Le volume du marché d'approvisionnement public représente dans l'exercice budgétaire 14 pourcent des dépenses publiques. Cependant, les activités économiques importantes influençant le marché public sont celles inscrites dans les programmes de développement financés par la Banque mondiale, l'Union européenne et la Banque africaine de développement qui financent la majorité des marchés publics. Les bailleurs de fonds suivent leurs propres réglementations dans ce domaine.

## Structure et ressources

La chaîne des dépenses publiques fait l'objet d'un règlement par l'arrêté interministériel des ministres des Finances et du Budget. Cet arrêté détermine la procédure pour les tâches d'exécution par les administrations en charge directe de la dépense publique.

Les principaux services concernés sont notamment le Conseil des adjudications pour les passations de marchés de l'Etat, l'Office de gestion de la dette publique, la Direction du contrôle budgétaire du

ministère du Budget, la Direction de la paie pour le ministère des Finances, la Direction du trésor et de l'ordonnancement, la Banque centrale et la Direction de la préparation et du suivi budgétaire.

Les tâches principales de ces services sont du domaine de l'engagement de la dépense par les services compétents dans l'actionnement de parts des budgets alloués, la liquidation de la dépense publique, ainsi que l'ordonnancement et le paiement. Ainsi, les actes de corruption constatés dans la chaîne de dépense concernent essentiellement l'ordre d'établissement de bons d'engagement par les différents intervenants pour la priorisation de certaines dépenses sous pression de bénéficiaires.

En théorie l'engagement de la dépense publique se fait par un bon pré-imprimé établi par le sous-gestionnaire et traité manuellement jusqu'à son arrivée au pool de saisie de la Direction du contrôle budgétaire sur base de factures pro-forma (FPF) auprès d'au moins trois fournisseurs en règle de contribution et appuyées des documents comparatifs pour établir le moins-disant et le meilleur rapport de la qualité/prix. Le gestionnaire signe le bon d'engagement transmis par le sous-gestionnaire après avis du contrôleur budgétaire affecté au service concerné. Ce dernier assume la vérification de la régularité du dossier sur :

- la qualité du gestionnaire ;
- l'existence des crédits en disponibilité et solde ;
- l'exactitude de l'imputation budgétaire par administration et
- la situation du fournisseur en rapport avec sa raison sociale, sa situation fiscale, ses contributions à l'Institut national de sécurité sociale (INSS) et ses coordonnées bancaires, ainsi que le caractère moins-disant et le rapport qualité/prix de produits et services offerts.

A ce niveau, la Division des enquêtes de la Direction du contrôle budgétaire confirme les caractéristiques commerciales des offres sur base des fiches de mouvement sur fourchettes de prix, délais habituels de livraison, etc. Au stade de saisie au Bureau de saisie de la Direction du contrôle budgétaire, il attribue un numéro unique au dossier de dépense pour les indications d'identification tout au long de la chaîne de dépense. L'acceptation et le rejet de conformité du bon d'engagement sont constatés par les ministres du Budget et des Finances, le Secrétaire général au budget, le Secrétaire général aux Finances et d'autres services concernés par l'engagement des dépenses publiques pour valider par impression d'une vignette l'engagement définitif de la dépense publique, faisant foi d'une confirmation de la commande pour en déterminer la date de livraison par les fournisseurs.

En ce qui concerne la dépense par marché public, le recours à l'adjudication sur base d'un cahier spécial des charges avec la description de la nature des biens et la nature de la prestation de services, les conditions de marché permet au Conseil d'adjudication de la mise en concurrence des fournisseurs, en conformité avec la législation pour décision de restriction ou de la non mise en compétition et celle d'ouverture aux soumissions suivie de la signature de l'attribution avec la décision de commande. Toutefois, le Conseil d'adjudication n'est pas contrôlé par les contrôleurs budgétaires, car les marchés conclus sont exécutoires dès sa dernière signature de validation.

L'étape de la liquidation de l'engagement est assurée par l'Organisation et l'Ordonnancement du Trésor pour le paiement, ainsi que pour l'acceptation de l'offre soumise au Conseil d'adjudication entraînant la liquidation des marchés de fourniture de biens et services ou des travaux.

La Banque centrale est le point terminal de la chaîne de la dépense publique pour une procédure ordinaire de décaissement par avis de débit pour établir les soldes du compte général du trésor après les opérations y relatives. En ce qui concerne les dépenses effectuées sur ressources extérieures, la gestion est assurée par les agences d'exécution spécialisés notamment la BCECO, la BCMI, le SENAREC, le MACROFO, le PNMLS, le CONADER, etc., qui ont été mises en place par les bailleurs afin de contourner les structures étatiques dont l'intégrité étaient sujet à caution. Une stratégie qui a rapidement montré ses limites en ne contribuant guère au renforcement à l'intégrité et à la transparence du système de passation de marché.

Les Conseils des adjudications publiques et le Conseil supérieur des adjudications publiques ne sont pas des institutions indépendantes. Ils sont soumis à la hiérarchie soit du ministre des Finances, soit des gouverneurs de provinces. Les membres des Conseils des adjudications sont désignés par les gouverneurs des provinces<sup>330</sup>. Pour le Conseil supérieur des adjudications publiques, le soin est laissé aux supérieurs hiérarchiques de désigner les personnes physiques aux postes prévus tout en restant entendu que le ministre des Finances pilote la structure<sup>331</sup>.

Les dispositions de la loi sur les personnels commis pour travailler au sein du Conseil supérieur des adjudications publiques sont respectées. En province, les Conseils des adjudications publiques ne sont pas encore fonctionnels. L'article 55 de la loi désignant les personnels devant siéger au Conseil supérieur des adjudications, ne prévoit pas de rotation.

Par ailleurs, il n'existe pas de dispositions légales sur le personnel chargé de l'élaboration des termes de références (cahiers des charges) ni sur celui chargé de contrôle. Toutefois, la loi prévoit à propos du fonctionnaire dirigeant que : « le service ou le fonctionnaire dirigeant, chargé de surveiller l'exécution du marché est désigné par l'administration à l'adjudicataire dans la lettre lui notifiant l'approbation de sa soumission et lui indiquant les documents à fournir, à moins que ces renseignements ne figurent déjà dans le cahier général des charges ». Mais elle ne catégorise pas entre les personnels chargés d'une part de l'élaboration des termes de références et d'autre part de l'évaluation et du suivi des travaux. Le choix est laissé à l'administration<sup>332</sup>.

En principe les ordonnancements et le décaissement par la Banque centrale du Congo sont décidés par le ministre des Finances sur base de titres de paiement et en fonction du stock d'en cours. Il est donc établi que les ordonnancements signés sont suivis de décaissements effectifs de la Banque centrale du Congo avec possibilité des restes à payer ou des arriérés en fonction de modalités techniques convenues avec la Banque.

Les procédures des dépenses par exception (DPE) sont censées être limitées au strict minimum sur les dépenses liées à la liste civile du Chef de l'Etat, voyages présidentiels, rémunérations du gouvernement, à la dette publique, aux charges communes, aux dépenses de la paie et au paiement de Mise à Disposition de Fonds (MAD). Elles sont prises sous l'initiative du ministre des Finances avec une exécution systématique de la dépense par l'établissement du titre de paiement par l'Ordonnateur délégué et transmises au Directeur de la Trésorerie pour transfert informatique à la Banque centrale du Congo. Le gestionnaire de crédit bénéficiaire de la procédure d'exception est tenu d'apporter dans les 48 heures du paiement les pièces justificatives définitives de la dépense. La procédure particulière relative à la MAD est une procédure d'octroi d'avance des fonds permettant aux services de faire face à des dépenses de fonctionnement dont la nature et l'imputation budgétaire sont bien connues. C'est donc une opération de trésorerie soumise à la régularisation pour être renouvelée après les justificatifs ou des factures certifiées du contenu de la MAD précédente. Toutefois, cela ne passe pas toujours ainsi dans la réalité.

## Obligation redditionnelle

Le pays n'a pas encore informatisé son système de passation des marchés publics. Toutefois, la loi impose que la procédure de passation des marchés soit publique. En pratique cela est respecté et s'effectue avant les séances par appel d'offre dans les médias publics et privés, pendant l'ouverture des soumissions, et à la proclamation des soumissions retenues. L'octroi de marchés se fait lors d'une séance publique conformément à la loi et les justifications sont lues au cours de cette séance. La publicité des décisions, de modifications et d'ajustements des contrats intervenus pendant l'exécution des marchés est, aussi, prévue par la loi<sup>333</sup>, ainsi que des dispositions relatives au contrôle et au suivi des travaux avec en outre, la présence en permanence d'un fonctionnaire dirigeant<sup>334</sup>. Les rapports du fonctionnaire dirigeant sont remis à l'autorité qui en informe l'entreprise.

La procédure de dénonciation pour mauvaise conduite est prévue dans la loi. Elle permet d'élever des protestations s'il le faut dès le début du processus, c'est-à-dire à l'ouverture des soumissions<sup>335</sup>. Le procès-verbal établi à cette occasion reprend les prestations et les observations des fonctionnaires présents. Par ailleurs, la loi autorise l'adjudicataire de se prévaloir des faits qu'il impute à l'administration. Mais étant donné que la structure chargée de statuer<sup>336</sup> est sous tutelle du ministère des Finances, l'impartialité apparaît difficile.

Les secrétaires permanents au sein des Conseils des adjudications des provinces et du gouvernement central sont chargés du maintien des registres des soumissions<sup>337</sup> et des archives<sup>338</sup>. Quant à l'accessibilité du public à ces archives, rien n'est prévu dans la loi. Les lois relatives au processus des marchés publics sont publiées dans le journal officiel. Mais, il n'existe aucun mécanisme de contrôle légal permettant au public de surveiller le processus de passation des marchés.

## Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes

Le Conseil supérieur des adjudications publiques a, de part la loi, compétence générale et est financé par le budget ordinaire de l'Etat. Il a pour mission :

- En matière non contentieuse : de donner au gouvernement, à l'intervention du ministre ayant les finances dans ses attributions, des avis sur les problèmes relatifs aux marchés que ses membres lui soumettent ; de donner au gouvernement, à l'intervention du ministre ayant les finances dans ses attributions, son avis sur toute proposition de

modification du cahier des charges ; d'examiner les questions relatives à la passation, à l'exécution des marchés et à l'interprétation de la présente ordonnance, ainsi que des clauses contractuelles y annexées ; de donner son avis au gouvernement, à l'intervention du ministre ayant les finances dans ses attributions, sur les propositions de modification de la présente ordonnance, ainsi que des clauses contractuelles y annexées ou de les proposer.

- En matière contentieuse : de donner au gouvernement, à l'intervention du ministre ayant les finances dans ses attributions, son avis sur les recours introduits par les contractants des marchés contre les décisions de l'autorité adjudicatrice et de rechercher les éléments susceptibles d'être adoptés en vue d'une solution amiable ; de donner son avis au ministre ayant les finances dans ses attributions, sur les propositions d'exclusion formulées en vue de l'application de la loi<sup>339</sup>.

La législation sur les procédures des marchés détermine les règles de composition et de fonctionnement des Conseils des adjudications publiques et du Conseil supérieur des adjudications publiques.

Ignorant les cas de conflits d'intérêt<sup>340</sup>, elle ne prévoit pas de restriction ou de critère en matière de cadeaux destinés aux autorités ni de dispositions interdisant aux fonctionnaires ayant participé au processus de passation des marchés d'avoir des contrats avec les soumissionnaires. Toutefois, le code pénal congolais ainsi que le code de conduite de l'agent public de l'Etat interdisent et punissent ce genre de comportement. Il existe des dispositions légales sur le code de conduite des mécanismes de conformité pour les soumissionnaires dans plusieurs textes légaux consignnant les mesures contraignantes pour les soumissionnaires. Le Cahier spécial des charges, par exemple, reprend des dispositions particulières selon la nature du marché. Nonobstant l'existence de ces textes, beaucoup de marchés sont mal exécutés et les adjudicataires impunis<sup>341</sup>. Cette situation met en doute l'intégrité des membres du Conseil supérieur des adjudications publiques, malgré l'existence de tout un arsenal de mesures pour éviter la corruption<sup>342</sup> qui ne sont, d'ailleurs, pas très efficaces dans la pratique.

Par ailleurs, il n'existe pas de dispositions légales contraignant les fonctionnaires chargés du processus de passation des marchés de faire périodiquement la déclaration de leurs biens. Les sanctions à l'encontre des fonctionnaires concernés par les procédures de passation des marchés sont celles prévues par la loi portant statut du personnel et le code de conduite de l'agent de l'Etat. Mais à ce jour, aucun fonctionnaire n'a été sanctionné pour avoir été corrompu ou avoir corrompu.

## Relations avec les autres piliers

Il n'existe pas de relation formelle entre le système de passation de marché provenant des fonds publics congolais et celui parallèlement mis en place à travers des agences d'exécution par les bailleurs de fonds.

La grande corruption s'observe lors de passations des marchés pour les biens et les services avec les services administratifs de l'Etat ou les entreprises publiques dont les faveurs sont généralement obtenues au titre des délits d'initié orchestrés par les cadres et les agents de l'Etat. Cela explique la difficulté rencontrée dans l'accomplissement des termes de marché conclus entre l'Etat et les nombreuses entreprises privées pour la livraison à termes échus des biens et des services à l'Etat. Cette corruption justifie aussi le retard dans l'exécution ou dans l'achèvement de nombreux travaux d'intérêt public dont le financement a été pourtant entièrement apuré par l'Etat particulièrement dans les secteurs de constructions de bâtiments, de routes et de grands ouvrages d'intérêt public. Elle concerne également les parts du marché financier entre les banques commerciales chargées de liquider les charges engagées de l'Etat envers les tiers particulièrement dans les affectations de fonds aux banques commerciales pour les rémunérations et les autres dépenses publiques.

L'analyse de ce pilier ne permet pas d'identifier au sein des agences d'exécution des programmes internationaux le circuit des dépenses qui parfois se transforme aussi en « circuit de corruption » dans des structures de contrôle et de suivi *ad hoc* mis en place pour les financements octroyés en RDC.

Ces agences devaient promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption notamment par la rigueur dans la gestion et le respect des procédures légaux surtout dans le domaine des marchés publics de prestations, de fournitures et des travaux. Cependant, certaines de ces cellules de contrôle comme la BECCO et le PNMLS n'ont pas respecté les procédures en matière d'octroi des marchés publics. Les résultats des enquêtes menées dans ce contexte n'ont pas été rendus publics, et aucun agent de ces agences n'a fait l'objet de poursuites judiciaires.

En RDC, il n'existe pas encore de *lobbies* parlementaires intervenant dans les passations des marchés. Les marchés publics financés par le gouvernement sont passés après que le parlement ait voté le budget d'investissement. A ce jour, aucun contrôle parlementaire n'est légalement prévu et les parlementaires n'exercent pas de véritable suivi des marchés publics.

D'autre part, il n'existe pas de plan périodique de passation des marchés. Ces opérations se réalisent lorsque les fonds sont disponibles. Mais, il n'existe pas de mécanisme de contrôle dûment établi pour les marchés octroyés suivant des procédures exceptionnelles. Les tribunaux ont compétence générale en matière de recours sur les questions de corruption, qui est une infraction pénale. Cependant la radiation d'un adjudicataire pour cause de corruption n'est jamais arrivée en RDC.

En tant que pilier du SNI, le système de passation des marchés publics n'est pas un modèle d'intégrité. Une plus grande collaboration avec les pouvoirs législatif et judiciaire s'impose.

## Les entreprises publiques

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

Au lendemain de l'indépendance du pays, le portefeuille de l'Etat n'est pas correctement recensé par les nouvelles autorités confortées à des crises politiques et des conflits civils. A cette époque, les entreprises publiques n'évoluaient pas dans un cadre juridique approprié réglementant leur fonctionnement. Pour palier cette lacune, une Direction du portefeuille est créée en janvier 1967, transformée plus tard en Direction générale du portefeuille, rattaché au ministère des Finances.

Sous prétexte de réforme pour plus d'efficacité, la gestion du portefeuille est confiée en août 1969 au Bureau du Président la République. Cela aboutira à la création le 11 mars 1970 d'un Service du portefeuille rattaché au Bureau du Président de la République.

L'Institut de gestion du portefeuille (IGP) est créé le 20 novembre 1970 disposant de tout pouvoir d'administration est de gestion du patrimoine et des partenaires de l'Etat. Suite à des abus, le 20 juin 1975, l'IGP est dissout et remplacé par le ministère ou département du Portefeuille le 2 avril 1975. Le ministère reprend tout non seulement toutes les compétences de l'IGP mais aussi la gestion du contentieux issue de la « zairianisation »<sup>343</sup>. Ce ministère est à la base de la loi cadre qui réglemente les entreprises publiques aujourd'hui.

Actuellement, il existe en RDC 17 structures publiques érigées en régie ou en office, 55 entreprises publiques et 54 entreprises d'économie-mixte. Les unes sont à caractère commercial et industriel, tandis que les autres à finalité sociale<sup>344</sup>.

Presque toutes les entreprises publiques et offices ainsi que les Régies financières sont des centres actifs où règnent la petite et la grande corruption ; ce sont aussi les principaux vecteurs de la corruption transfrontalière. Les agents mal rémunérés et démotivés se transforment en « conseillers fiscaux » des contribuables favorisant ainsi une énorme évasion fiscale à la base.

La grande corruption s'articule autour :

- des comités de gestion de ces entreprises avec la complicité des hautes autorités politiques du pays (cf. exemple de la SNEL en « l'Etat de la Corruption »)
- du paiement des droits à l'Etat et particulièrement du recouvrement des droits d'imposition de l'Etat par les Régies financières et dont les actes de corruption consistent à présenter des états de paie largement inférieurs aux valeurs dues.

Le 20 avril 2007 le ministre des Mines signe un arrêté ministériel instituant une commission chargée du ré-examen de 63 contrats miniers conclus depuis 1996, en République démocratique du Congo. Il s'agit des contrats passés entre des entreprises publiques ou semi-publiques et des opérateurs. Les termes de ces contrats dénoncés par des ONG internationales et locales sont souvent si défavorables à l'Etat congolais et signés dans une totale « opacité » par les autorités de la transition qu'ils sont fortement soupçonnés d'avoir accepté des « pots-de-vin » pour leur signature.

Aucune des entreprises publiques n'a de politique de lutte contre la corruption correspondant aux normes de l'Organisation pour la coopération et le développement en Europe (OCDE). Par conséquent, les entreprises publiques du pays sont peu performantes, sans aucune réaction de la part du Conseil supérieur du portefeuille qui a pour mission de recevoir les bilans et les déclarations des états financiers de ces entreprises. Les données disponibles renseignent que le

flux cumulé en 2006 est de USD 700 millions, mais la majorité d'entre elles affiche un déficit structurel dû à la faiblesse de la capacité de gestion des animateurs, aux interférences tutélaires et aux textes obsolètes.

Par conséquent, à travers ce pilier, le pays est perçu comme « un Etat oligarchique qui se contente de redistribuer à quelques privilégiés une rente sous la forme de désignation clientéliste avec des administrateurs qui sont souvent achetés par les actionnaires des sociétés à économie mixte parce que soucieux de préserver leur part de la rente aux dépens des intérêts de l'Etat et du peuple congolais »<sup>345</sup>.

Cette corruption s'opère via les entreprises privées lors des marchandages pour minorisation falsifiée de valeurs dues à l'Etat avec la complicité des agents et cadres de l'Etat sur leurs chiffres d'affaires, sur les bénéfices réalisés et sur les droits d'imposition pratiqués généralement par les cadres et agents des régies financières. Leur contribution au financement du budget de l'Etat est insignifiante<sup>346</sup>. Le pays compte 60 millions d'habitants, mais seulement un million de contribuables dont 80 pourcent proviennent du secteur privé<sup>347</sup>.

La corruption s'opère enfin lors d'atteintes flagrantes par l'entreprise du secteur privé à l'intérêt public ou général portées devant l'autorité politique et l'autorité judiciaire. Les actes de corruption sont généralement pratiqués avec la signature des contrats ou conventions de partenariat avec l'Etat ou de concession à responsabilité totalement privée. Dans la classification de la Banque mondiale consacrée à la pratique des affaires<sup>348</sup>, la RDC occupe la dernière place.

## Cadre juridique

Les entreprises publiques sont régies par la loi n° 78-002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques telle que modifiée et complétée à ce jour. Elles jouissent d'une personnalité juridique et sont inscrites au registre de commerce avec ont un numéro d'identification nationale. La loi réglementaire qui crée chacune d'elles détermine son objet, son champ d'activités, son organisation et son fonctionnement.

Cette nouvelle loi a le mérite de normaliser le fonctionnement des entreprises publiques. Cependant, elle comporte un certain nombre d'incohérences et d'insuffisances qui explique dans une certaine mesure l'inefficacité de la plupart des entreprises. Il s'agit principalement de :

- La confusion existante entre les établissements publics qui ne sont que le prolongement des services de l'administration publique n'ayant pratiquement pas de vocation lucrative, et les véritables entreprises publiques dont l'objectif est la réalisation des gains et profits ;
- L'organisation confuse et concurrentielle du pouvoir de tutelle sur les entreprises publique et
- L'absence de critères objectifs rigoureux de choix de nomination des membres du conseil d'administration des entreprises, privilégiant ainsi les relations personnelles au détriment de la qualité, de l'efficacité et de l'équité<sup>349</sup>.

Il est important de souligner que la loi n° 78/002 régissant aussi les entreprises parastatales minières enlève aux directeurs de ces entreprises tout pouvoir exécutif réel. Ainsi, la principale responsabilité politique des entreprises publiques, notamment concernant les accords de *joint venture*, revient au Président de la République et au ministre de tutelle. Aussi, les directeurs ne sont habilités à négocier les accords que lorsqu'ils reçoivent des directives des fonctionnaires de Kinshasa ; souvent du Président de la République lui-même ou des conseillers de son entourage donnant aux négociations une image de processus long, difficile, opaque et aléatoire<sup>350</sup>.

## Structure et ressources

Selon l'article 5 de la loi n° 78-002 du 6 janvier 1978, les structures d'une entreprise publique sont le conseil d'administration, le comité de gestion et le collège des commissaires aux comptes. L'article 18 de cette même loi charge le comité de gestion de gérer l'entreprise dans toutes ses activités. Chaque entreprise dispose d'une délégation générale, de départements, de directions, de sous-directions, de bureaux et d'un corps d'auditeurs rattachés à la délégation générale. Certaines de ces entreprises publiques fonctionnent aussi en province. Dans ce cas leurs organigrammes signalent les structures suivantes : direction provinciale, sous-directions, divisions et bureaux.

Les structures des offices et des régies comprennent un comité de gestion, une direction générale, des directions, des divisions et des bureaux. Certains offices épousent cependant la même organisation que les entreprises publiques (notamment l'ONATRA, l'OCPT, l'OCC).

Concernant le budget des entreprises publiques et des régies financières, c'est la loi des finances qui s'applique, mais cette loi n'est pas efficace. Pour leur fonctionnement, les entreprises et les régies élaborent un budget en recettes et en dépenses. Selon la procédure budgétaire en vigueur, les prévisions budgétaires des entreprises publiques sont présentées au conseil d'administration de l'entreprise et ensuite au ministre du Budget pour inclusion dans le budget national qui est soumis au parlement pour approbation.

Dans la pratique, une fois le budget adopté, seule la partie recette est prise en compte. La partie relative aux dépenses de fonctionnement n'est jamais décaissée. Cette situation favorise toute sorte de ponctions directes et/ou auprès du contribuable.

L'Office des douanes et accises est une entreprise publique ayant une autonomie de gestion. Elle est régie en tant qu'entreprise publique par le décret instituant sa création, par le décret du 29 janvier 1949, par l'ordonnance n° 33/9 du 6 janvier 1950 portant règlement d'exécution du décret du 29 janvier 1949 et enfin par la législation connexe, la législation sur les accises ainsi que le tarif des droits et taxes à l'importation et à l'exportation dans toutes leurs entités.

L'OFIDA est régie par un code des douanes qui est opposable à tous. L'office compte en son sein 11 directions provinciales, 13 divisions centrales et un secrétariat général, une représentation avec un directeur et deux collaborateurs à Bruxelles en Belgique, ainsi qu'une représentation à Mombasa au Kenya.

Au niveau de la délégation générale, les divisions clés sont les douanes, les recettes, les contentieux, les accises, la valeur, la brigade douanière, la formation et les statistiques.

Au niveau des directions provinciales, les provinces clés sont le Bas-Congo, Kinshasa-Est, le Katanga et Kinshasa-Aéro. La dotation budgétaire, les divisions de la délégation générale, bénéficient chaque mois de l'équivalent de 500 000 FC (environ USD 1 000), tandis que les directions provinciales ont à leurs dispositions 40 pourcent de la vente des imprimés de valeur (déclarations douanières, bordereaux, cartes d'entrée et de sortie véhicules, permis etc.).

En ce qui concerne le personnel, il est difficile de déterminer avec exactitude le nombre exact par divisions et Directions à cause des mouvements fréquents du personnel. Mais ce nombre est estimé actuellement à plus ou moins 6 000 agents.

## **Obligation redditionnelle**

Les administrations générales des entreprises publiques rendent compte aux conseils d'administration, au pouvoir exécutif à travers leurs tutelles administratives (ministère du Portefeuille) et techniques (ministères techniques), et au Conseil supérieur du portefeuille. Le Conseil supérieur du portefeuille étant responsable des audits internes reçoit les bilans et les déclarations des états financiers des entreprises publiques.

Dans les entreprises et les régies, il existe un service d'audit et des dispositions de suivi des audits, mais un tel suivi ne se réalise presque jamais. Lorsqu'ils sont effectués, les rapports d'audit sont discutés en comité de gestion et des décisions sont parfois prises consécutivement.

Toutes les régies et entreprises publiques rendent compte à l'Inspection générale des finances (IGF). L'IGF contrôle par exemple la DGI presque tous les 3 mois.

## **Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes**

Les entreprises publiques fonctionnant à la manière des sociétés privées mais demeurant comme des structures publiques, leurs dirigeants sont justifiables devant les juridictions pénales en ce qui concerne l'infraction de corruption mais peuvent aussi être poursuivis de manière disciplinaire conformément au décret-loi n° 01/2002, article 17 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat.

La loi reconnaît à la tutelle la compétence de sanctionner tout manquement dans le chef des responsables chargés de diriger une entreprise publique<sup>351</sup>. Ces derniers exercent le pouvoir disciplinaire sur les agents travaillant sous leur autorité<sup>352</sup>. Le code du travail détermine les procédures à appliquer pour les travailleurs du secteur privé et des entreprises publiques en cas de manquement. S'agissant des entreprises publiques, le cas de conflit d'intérêts est souligné aux articles 32 et 34 de la loi n° 78-002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques telle que modifiée et complétée à ce jour.

La corruption des fonctionnaires, des agents et des régies est une infraction qui est régie par le code pénal renforcée par la loi de 2005. Le pouvoir de sanction existe, mais il n'est invoqué que sporadiquement<sup>353</sup>.

Toute personne ayant une plainte ou un recours en matière douanière a la possibilité de s'adresser directement à l'ADG. Pour les agents et cadres, la convention collective règle toutes les dispositions en matière de recours et les cours et tribunaux sont compétents au cas où une solution n'est pas trouvée avec l'employeur.

Par ailleurs, il existe des dispositions légales dans le domaine douanier qui prévoient que toute personne peut se constituer informateur et dénoncer toute tentative de corruption ou de fraude à la division des contentieux et de la brigade instituée à effet, ou à la division de l'audit interne si ces allégations sont directement liées à une infraction douanière.

Au niveau de la DGI, il existe aussi un code d'éthique qui prévoit des dispositions relatives à la dénonciation des mauvais comportements. Les dispositions sont parfois de rigueur, mais pas systématiques. Il n'y a pas de mécanismes de suivi. A ce stade, il n'y a pas encore de structure chargée d'investiguer les allégations de corruption au niveau de la fonction publique. Dans son programme de lutte contre la corruption, la DGI a mis sur pied des mécanismes de surveillance des fonctionnaires. En 2005, le DG, le DGA des impôts, le Directeur des grandes entreprises et un chef de division ont été interpellés et mis en prison pour corruption.

Que ce soit pour les entreprises ou les régies, le statut du personnel de carrière de l'Etat prévoit des dispositions requérant l'indépendance politique des fonctionnaires. Il prévoit aussi des dispositions spécifiques pour empêcher le népotisme et le copinage. Souvent ces dispositions ne sont pas observées, les fonctionnaires étant pour la plupart issus des partis politiques au pouvoir, ces partis politiques étant devenus un moyen efficace de recrutement, de protection, de commandite et de promotion pour leurs carrières. Le pourcentage de nomination politique est dit d'être de 30 pourcent pour l'OFIDA et d'environ 80 pourcent pour la DGI<sup>354</sup>.

Les procédures et critères de décisions administratives ne sont pas publiés. Il existe un code de bonne conduite national, le Statut du fonctionnaire de l'Etat, applicable à toutes entreprises publiques, les régies et les offices. Toutefois, ces codes de bonne conduite sont rarement mis en œuvre.

L'Office des douanes et accises a fait des efforts considérables ces dernières années en matière d'intégrité, de transparence et de bonne gouvernance, notamment à travers :

- Le guichet unique
- L'implication de la délégation syndicale dans la gestion de l'entreprise<sup>355</sup>
- L'implication de l'Administrateur délégué général qui traque tout acte de spoliation des biens<sup>356</sup> de l'entreprise
- La mise en œuvre des mécanismes de contrôle par le comité de gestion<sup>357</sup>
- L'instauration de sanctions
- La création de la Division le terrorisme et le crime organisé
- L'assignation des objectifs budgétaires à la brigade douanière.

## Relations avec les autres piliers

Ce pilier pourrait devenir une partie fondamentale du SNI si la collaboration, notamment, avec la société civile et le pouvoir judiciaire était franche. Les entreprises publiques sont devenues les chevilles ouvrières de la petite et grande corruptions pour le compte du pouvoir exécutif sous l'œil indulgent du pouvoir judiciaire. A ce jour, pas un seul mandataire d'une entreprise publique n'a été jugé pour cause de corruption et ce, malgré les commissions parlementaires « Bakadenja » et « Luntudula » établissant les preuves des « forfaits ».

Il est fréquent que les syndicalistes, qui osent dénoncer la corruption au sein de leurs entreprises, soient incarcérés puis libérés sans avoir été jugés. Toutefois dans la majorité des cas, les syndicats de ce secteur ne dénoncent que des actes de détournements des deniers publics ou de corruption où leurs intérêts professionnels ne sont pas mis en cause par leurs dirigeants. L'efficacité de leurs actions est donc limitée car leur lutte n'est pas soutenue par d'autres structures de la société civile. La plupart des syndicats n'ont pas non plus de budget leur permettant de travailler de façon indépendante. Leur dépendance vis-à-vis des responsables politiques ou économiques fait qu'un grand nombre d'entre eux ferme les yeux lorsqu'il s'agit de faits de corruption.

Selon le président du Syndicat des agents de la douane, il est difficile de sanctionner un agent qui se livre au détournement des deniers publics ou aux actes de corruption aussi longtemps que ces mêmes actes sont institutionnalisés au sommet de l'Etat et demeurent impunis. Selon lui, l'exemple de bonne conduite devrait venir d'en haut<sup>358</sup>. Ainsi, le guichet unique, rendu possible techniquement via les nouvelles technologies, n'a fonctionné que le temps nécessaire aux agents pour en étudier les failles et mettre en place des moyens de « contournement »<sup>359</sup>, rendant ainsi quasi nulle l'impact des nouvelles technologies dans la couverture électronique de la douane<sup>360</sup>.

Les deux structures de gestion du portefeuille de l'Etat (Conseil supérieur de portefeuille et ministère de Portefeuille) entrent régulièrement en conflit<sup>361</sup>.

Un projet de la Banque mondiale intitulé « Compétitivité et développement du secteur privé » a créé depuis octobre 2002 le Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP). Dans le cadre de ce projet, il est prévu d'améliorer la gestion des entreprises publiques, de briser les monopoles que ces entreprises détiennent sur certains secteurs de l'économie et même de les privatiser ou de les liquider. L'introduction de la concurrence et l'intervention de l'utilisateur dans l'exploitation et l'entretien pourront aussi être d'un apport fort appréciable et aider à renforcer le rôle joué par le secteur au sein du SNI.

## Les agences de lutte contre la corruption

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

Les agences de lutte contre la corruption n'ont jamais vraiment joué leur rôle dans le Système national d'intégrité mais en constituent une partie fondamentale. Elles se caractérisent par une multitude d'acteurs qui dans leur mandat ont la responsabilité de garantir une gestion transparente et de s'opposer à des actes de corruption, mais qui n'ont pas réussi à établir des parcelles de collaboration entre leurs différentes structures. Parmi les acteurs le plus important sont :

- La Commission d'éthique et de la lutte contre la corruption (CELC)
- La Cour des comptes
- Les cours et tribunaux
- Le Conseil supérieur de la magistrature
- L'Inspection générale des finances
- L'Office des biens mal acquis (OBMA)
- Le Conseil permanent de la comptabilité
- Le Conseil supérieur du portefeuille
- L'Observatoire du Code d'éthique professionnelle (OCEP)
- Le parlement
- La commission gouvernementale chargée du recouvrement des créances de l'Etat auprès des tiers
- Le collège de la présidence chargé de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption
- La Commission interministérielle d'audit et de bonne gouvernance
- Le Comité de pilotage du Programme du gouvernement

Les activités de lutte anti-corruption de la société civile et des médias sont essentiellement des activités d'investigation et sensibilisation, de dénonciation, de partenariat et de prévention. Toutefois, bien qu'ayant contribué de manière significative à l'identification de l'ampleur du phénomène, ces activités n'ont pas permis de réduire la corruption.

Outre les activités d'investigation, de sensibilisation, de dénonciation et de prévention, les activités de lutte anti-corruption des acteurs institutionnels sont aussi d'ordre réglementaire et répressif. Les activités institutionnelles de lutte contre la corruption ont rarement été efficaces. Depuis la période de Mobutu les régimes qui se sont succédés en RDC ont mis en place leurs propres stratégies et leurs propres agences de lutte contre la corruption. Pendant la période de Mobutu, la Cour des comptes a été enterrée et « ressuscitée » à plusieurs reprises. Pendant la période Laurent-Désiré Kabila, en 1998, le ministère de l'Intérieur a créé la Commission des crimes économiques qui fut

dissoute deux années plus tard. Pendant la période de Joseph Kabila en 2002, le gouvernement élabore la Stratégie nationale de lutte contre la corruption à travers le DSRP-I. La publication de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption a été suivie, le 26 août 2002 par la promulgation du Décret présidentiel n° 11/2002, portant création d'une Commission de lutte contre la corruption, la fraude et la contrebande ainsi que la contrefaçon de la monnaie et des marques relevant de l'autorité directe du chef de l'Etat pour une durée de deux ans. Sept mois après, elle fut dissoute. Suivie par la Commission d'Éthique et de lutte contre la corruption, celle-ci est aussi restée inefficace.

Aujourd'hui la stratégie nationale est celle reprise dans le DSCR, le programme du gouvernement et le contrat de gouvernance. En effet, les institutions en RDC dont les missions contribuent directement à la lutte contre la corruption sont assez nombreuses mais change de dénomination, de statut juridique et de mission en fonction du contexte politique. Ce qui les a empêché d'assumer pleinement leur rôle dans le SNI.

## **Cadre juridique, structure et ressources**

La plupart des structures mentionnées ci-dessus sont développées dans les sections relatives à d'autres piliers. Seules les agences spécialisées de lutte contre la corruption sont présentées plus en détail dans cette section. Des ONG de droit étranger ainsi que des organisations internationales telles que la Banque mondiale, le PNUD, le FMI, l'Union européenne et DIFID fournissent des contributions à ces agences sous forme de soutien financier, matériel ou en formation.

Le domaine d'action de toutes ces institutions s'étend, théoriquement, à l'ensemble du territoire national. Cependant, toutes ces agences se caractérisent par une impossibilité permanente de pouvoir assumer pleinement leur mission à cause notamment d'une carence « chronique » en frais de fonctionnement qui devraient en principe provenir du gouvernement.

### *La Commission d'éthique et de la lutte contre la corruption (CELC)*

Sensibilisés sur les proportions inquiétantes de l'ampleur de la corruption systémique en RDC par les rapports de l'ONU sur les pillages des ressources naturelles dans le pays, l'accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo<sup>362</sup> et la Constitution de la transition<sup>363</sup> ont prévu la création de la CELC<sup>364</sup>. Mise en place en 2003, elle a remplacé la Commission de lutte contre la corruption, la fraude et la contrebande ainsi que la contrefaçon de la monnaie et des marques. Sa mission était de favoriser les « pratiques des valeurs morales et républicaines »<sup>365</sup>. Elle fut régie par la loi n° 04/020 du 30 juillet 2004 et contrairement à la commission précédente, en théorie du moins, la CELC était censée être indépendante de l'exécutif et jouissait d'une personnalité juridique. Mais, en pratique, cette indépendance vis-à-vis de l'exécutif n'était que factice en ce sens que la CELC était composée de membres issus des partis ou de groupements politiques et civils qui composaient le gouvernement. Cette situation a grandement contribué à son inefficacité. Les actions très ponctuelles de lutte contre la corruption qu'elle a menées ont été essentiellement des activités de réglementation, de sensibilisation, de prévention et de répression. La CELC n'a pas été reconduite par la nouvelle Constitution.

### *L'Observatoire du Code d'éthique professionnelle (OCEP)*

Organe d'exécution et de contrôle de l'application du Code de conduite de l'agent public de l'Etat, cet Observatoire du ministère de la Fonction publique a pour mission d'assurer la promotion, la diffusion, la vulgarisation et le suivi de ce Code ; de veiller à tout instant à sa bonne application et de proposer aux autorités compétentes les mesures appropriées pour prévenir et sanctionner les violations de ses dispositions ; et enfin, de publier un rapport annuel sur l'application du Code. L'OCEP jouit d'une autonomie administrative et financière et veille à l'exécution et au suivi de la politique du gouvernement en matière d'éthique professionnelle, de prévention et de lutte contre la corruption<sup>366</sup>.

Les organes de l'OCEP sont :

- Un conseil de surveillance composé de six délégués provenant de la Présidence de la République, des ministères de la Fonction publique, des Finances, du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour de comptes et des entreprises du portefeuille de l'Etat et
- Un comité de direction comprenant un directeur général, un directeur général administratif et financier et un directeur technique.

### *L'Office des biens mal acquis (OBMA)*

L'OBMA a pour mission de saisir et de gérer les biens spoliés par l'Etat et les biens des proches de l'ancien régime censés provenir de la mégestion de la deuxième République. Placé sous la tutelle du ministère de la Justice, l'OBMA jouit d'une autonomie financière et administrative. Ayant réussi au fil des années à gérer un nombre considérable de biens immobiliers saisis appartenant à des particuliers soupçonnés de détournement de bien sociaux, l'Office s'est octroyé le droit de gérer les fonds provenant des loyers et de la vente de ces immeubles pour ses frais de fonctionnement et l'enrichissement illicite des agents. Ainsi, nombre de ces immeubles ont été restitués aux privés qui n'en étaient pas propriétaires<sup>367</sup>.

### *Le collège de la présidence chargé de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption*

Ce collège est composée d'un conseiller principal assisté de cinq conseillers : un conseiller chargé de gouvernance économique, un conseiller chargé de la gouvernance administrative, un conseiller chargé de la gouvernance juridique, un conseiller chargé des questions éthiques et professionnelles et un conseiller chargé de la gouvernance politique et sociale<sup>368</sup>.

### *La Commission interministérielle d'audit et de bonne gouvernance*

Cette Commission regroupe les ministères clés (notamment le ministère de la Justice, de l'Intérieur, et de la Fonction publique) en charge de la bonne gouvernance ainsi que le conseiller principal chargé de la lutte contre la corruption qui a pour mission d'effectuer les audits auprès des ministères et du suivi de la bonne gouvernance.

### *Le Comité de pilotage du Programme du gouvernement*

Ce Comité est en charge du suivi de l'état d'exécution du programme gouvernemental, de lever les contraintes qui pourraient entraver le processus de sa mise en œuvre, et de prendre les mesures disciplinaires éventuelles<sup>369</sup> envers les membres du gouvernement.

## **Obligation redditionnelle**

Dans leur mission de contrôle, ces structures ne peuvent rendre compte qu'à leur tutelle<sup>370</sup>. Nonobstant quelques articles dans les journaux locaux ou quelques rapports publiés sur Internet relatifs à ces questions, la population n'est jusque là pas informée sur les audits ou les contrôles que ces institutions effectuent ou ont à effectuer pour la promotion de la transparence et de l'intégrité dans le secteur public congolais.

## **Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes**

En tant qu'agents de l'Etat, les membres de ces institutions sont tous soumis au Code de bonne conduite de l'agent de l'Etat<sup>371</sup>. Pourtant, en dépit des dispositions de la nouvelle loi sur la corruption, ils ne bénéficient d'aucune protection particulière dans l'exercice de leur fonction et font parfois l'objet de menaces verbales et/ou physiques pendant le déroulement d'une enquête<sup>372</sup>.

## **Relations avec les autres piliers**

Hormis des relations de tutelles, les agences de lutte contre la corruption institutionnelles ne semblent pas travailler en lien avec les autres piliers ni avoir créé des espaces de collaboration afin de conjuguer leurs efforts. La CELC, par exemple, tout le long de son mandat, n'a pas réussi à établir des relations de franche collaboration avec les institutions existantes de lutte contre la corruption, ainsi qu'avec les différentes initiatives entreprises par l'Etat ou la société civile dans ce secteur.

En outre, elle n'a pas su ou voulu s'impliquer dans le processus d'élaboration du DSCR<sup>373</sup> qui est devenu aujourd'hui la base du programme gouvernementale et de son contrat de gouvernance.

Les autres institutions non plus ne semblent pas avoir collaboré avec l'unité de pilotage d'élaboration du DSCR pendant que ce document stratégique étaient en cours d'élaboration.

Par ailleurs, les relations des agences de lutte contre la corruption avec les médias, les pouvoirs législatif et judiciaire découlent d'une conséquence directe de la politisation à outrance de ces institutions chargées d'investiguer, de dénoncer et/ou de sanctionner la corruption. Cette politisation se caractérise par un risque permanent d'instrumentalisation des rapports d'enquête à des fins politiques, dans le but d'obtenir des avantages politiques ou des concessions de la part des autorités impliquées et/ou d'un chef hiérarchique<sup>374</sup>.

## Le secteur des médias

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

En RDC, la liberté des médias est toute relative vu que ce droit est limité par leur dépendance financière et/ou idéologique. Au lieu de servir le public comme source d'information indépendante, trop souvent les médias sont perçus comme des organes de propagande de la classe politique dominante.

Ces contraintes font que les médias sont vulnérables et incapables d'avoir une voix indépendante, malgré le fait qu'il existe aussi des initiatives professionnelles courageuses avec des journalistes qui s'efforcent de remplir leur devoir d'informer le plus complètement possible. Ces initiatives sont souvent l'objet d'une forte répression (arrestations, violences physiques y inclus assassinats), qui s'effectue aussi bien de l'extérieur que de l'intérieur de la profession.

Au-delà des journaux et des radios, la répression n'épargne pas non plus les associations de défense des droits des journalistes ou, plus généralement, de défense des droits de la personne en contact avec les médias, avec des sanctions souvent disproportionnées. Il n'en demeure pas moins que les dérives sont nombreuses dans la presse congolaise. Les journalistes, peu ou pas payés, et donc sensibles à la corruption, n'ont souvent qu'une formation de base très lacunaire et respectent peu les principes de la profession.

Par ailleurs, outre les propos souvent engagés et belliqueux des hommes politiques, les médias congolais sont aussi régulièrement les vecteurs d'informations non vérifiées ou obtenues auprès de sources à la crédibilité douteuse<sup>375</sup>.

Malgré la création de la Haute autorité des médias (HAM) pendant des années de transition, chargée de garantir le droit du citoyen à une information pluraliste, fiable et objective, le secteur des médias ne sait toujours pas jouer le rôle qui lui convient au sein du SNI.

### Cadre juridique

La liberté d'expression est affirmée par la Constitution de 2006<sup>376</sup>, ainsi que le droit à l'information, la liberté de presse, la liberté d'information et d'émission audiovisuelle, ou par tout autre moyen de communication. La Constitution garantit également l'accès à l'information<sup>377</sup>. Les libertés mentionnées ci-dessus sont garanties sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui<sup>378</sup>.

Par ailleurs, la Constitution stipule que « les médias audiovisuels et écrits d'Etat sont des services publics dont l'accès est garanti de manière équitable à tous les courants politiques et sociaux. » Le statut des médias d'Etat est établi par la loi qui garantit l'objectivité, l'impartialité et le pluralisme d'opinions dans le traitement et la diffusion de l'information<sup>379</sup>.

Les médias ont été longtemps régis en RDC par l'ordonnance-loi n° 70/057 du 28 octobre 1970 et l'ordonnance n° 81/011 du 2 avril 1981 modifiant la première, relative à la liberté de la presse en République du Zaïre. Ce dernier texte précisait que le journaliste congolais était avant tout « un militant du MPR, chargé de véhiculer les idéaux du parti ».

En 1995, les états généraux de la communication ont demandé et préparé la révision de ces textes. C'est de ce processus qu'est issue la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 qui régit l'ensemble du secteur. La loi de 1996 est très libérale puisqu'elle met fin au monopole étatique sur le secteur de l'information, qui existait encore de droit (si non de fait). Elle proclame la neutralité des médias publics, officialise l'instauration du régime de la déclaration en lieu et place de celui de l'autorisation préalable. Cependant, elle ne traite pas du statut du journaliste qui demeure dès lors régi par l'ordonnance-loi de 1981, obsolète puisqu'elle a été élaborée dans un contexte où le pluralisme et les initiatives privées n'existaient pas. Bien qu'il existe, le cadre réglementaire de la presse a été totalement inopérant depuis son adoption : un écart flagrant demeure entre le texte

de 1996 et son application. La loi de 1996 chapeaute donc un secteur caractérisé par le «non-droit» et l'arbitraire<sup>380</sup>.

Le cadre juridique devrait évoluer avec la mise en place des institutions issues des élections. Un avant projet relatif au cadre juridique des médias, ainsi qu'un avant projet portant création du Conseil supérieur de l'audiovisuel et la communication (CSCA) en République démocratique du Congo ont été élaborés d'une manière participative par des représentants de la profession, de la société civile et des autorités publiques en juin 2007. Au moment de la rédaction de cette étude, il était prévu que ces deux lois soient présentées au parlement lors de la rentrée parlementaire le 15 septembre 2007, mais elles n'avaient toujours pas été adoptées par le parlement. Le CSAC devrait remplacer la Haute autorité des médias selon la nouvelle Constitution.

## Structure et ressources

De 1990 à 1995, 638 organes de presse sont autorisés à paraître en RDC qui peuvent aisément être classés entre partisans de l'« opposition radicale » et proches de la «mouvance présidentielle». Durant la période faste (1990-1991), les tirages moyens avoisinaient 7 000 exemplaires. Actuellement, les journaux ne tirent guère à plus de 1 000 exemplaires<sup>381</sup>, certains ne dépassant pas 300.

La presse de province rencontre d'énormes problèmes d'approvisionnement en matières premières, d'impression et de personnel qualifié. Les radios et télévisions privées survivent aussi difficilement ; le manque de moyens matériels et financiers ainsi que le déficit de formation du personnel entraînent une faiblesse générale des programmes. On estime aujourd'hui qu'il existe 231 publications dans le pays (la plupart paraissant de manière irrégulière), 126 stations de radio<sup>382</sup> et 60 chaînes de télévision<sup>383</sup> dont 28 seulement pour la ville de Kinshasa<sup>384</sup>.

En ce qui concernent les ressources humaines, plus de 4 500 personnes seraient employées à ce jour dans les médias congolais, se revendiquant « journalistes », parmi lesquelles plus de 500 appartiennent aux médias publics (avec le statut d'agents de l'Etat), près de 2 000 aux radios privées et environ 1 500 à la presse écrite privée<sup>385</sup>.

S'agissant des ressources financières du personnel et des gestionnaires et médias, que se soit dans le secteur public ou le secteur privé, les journalistes n'ayant pas de contrat de travail et de salaire proprement dit sont sensibles à la corruption et survivent grâce aux pratiques du « transport », «compensation», «motivation» ou «coupage». Les patrons des chaînes radio, télévision, organe de presse survivent principalement grâce aux annonceurs privés qui ayant l'embarras du choix à cause du nombre d'entreprises médiatiques dictent leurs prix et leurs conditions.

Ce n'est que la Radio-Télévision Nationale Congolaise (RTNC), en tant qu'entreprise publique, reçoit de l'Etat un financement permettant de couvrir les dépenses de salaires, d'entretien et de réparation.

La profession n'étant pas compétitive, très peu de médias sont indépendants<sup>386</sup>, et la plupart survivent grâce au patronage. Les radios et télévisions les plus importantes, les plus influentes et les plus performantes appartiennent aux hommes politiques qui s'en servent pour leur propagande, campagne électorale ou bien encore pour déstabiliser leurs adversaires.

C'est dans ce contexte que la Haute autorité des médias (HAM), l'une de cinq institutions citoyennes issues de l'accord global et inclusif fut créée par la loi n° 04/017 portant organisation, attributions et fonctionnement de la HAM. La HAM a pour mission de garantir le droit du citoyen à une information pluraliste, fiable et objective, de garantir la neutralité et l'équité des médias publics vis-à-vis des forces politiques et sociales, et de réguler le secteur de médias publics et privés. Elle peut également mener, en cas de conflits, des actions de médiation entre les différents protagonistes intéressés et intervenant dans le domaine des médias. Finalement, elle est chargée de veiller à la conformité des productions des radios et des télévisions et de la presse écrite aux lois de la République et à l'éthique.

La HAM a bénéficié d'un financement dans le budget national mais surtout des apports des partenaires étrangers<sup>387</sup>. Organisme de droit public congolais autonome, neutre et doté de la personnalité juridique<sup>388</sup>, elle jouit d'une indépendance d'action assez considérable<sup>389</sup>.

La création d'une autorité de régulation, prévue par la loi de 1996, n'a jamais été mise en œuvre.

Le budget 2007 a prévu une dotation de USD 2 millions pour les médias. Des discussions sont en cours entre les professionnels des média pour la répartition de cette allocation budgétaire.

## Obligation redditionnelle

Les médias sont soumis à un contrôle de l'Etat à travers le ministère de l'Information et de la presse. Les permis d'exploitation des médias ne sont pas délivrés, dans la pratique, sur la base de critères de transparence, d'indépendance et de compétitivité. Toutefois, la loi n° 96-002 du 22 juin 1996 a énuméré les critères d'exploitation clairs, objectifs et indépendants pour un organe de médias.

La HAM n'a pas pleinement rempli son rôle. Mais dans son fonctionnement, en dépit des multiples « sanctions » infligées aux professionnels des médias, la HAM n'a pas réussi à influencer sur le comportement des professionnels des médias privés en rapport avec les droits des citoyens « à une information pluraliste, fiable et objective », et n'a pas réussi non plus à influencer sur le comportement des professionnels des médias publics en rapport avec leur devoir de « neutralité » et « d'équité ».

Hormis quelques rares actions de médiation<sup>390</sup>, la HAM s'est surtout attelée à veiller à la conformité avec les lois de production des radios et des télévisions ainsi que de la presse écrite, par des mises en garde, des suspensions de programmes, de journalistes, des interdictions temporaires de certains organes de presse audiovisuels et de la presse écrite et des interdictions d'antenne des hommes politiques. Dans ses prises de position pendant la transition la HAM a semblé faire preuve d'un penchant vers le pouvoir et d'une tolérance blâmable vis-à-vis de certains partis politiques proches du pouvoir<sup>391</sup>. Sa sévérité à l'égard de la presse indépendante et envers certains partis politiques et son laxisme à l'égard des organes de presse publics et ceux appartenant aux partis alliés à la Présidence de la République, ont contribué à détériorer ses relations avec les organes privés de presse<sup>392</sup> et l'Union nationale de la presse au Congo (UNPC) qui regroupent de nombreux journalistes.

## Mécanismes d'intégrité, de transparence et de plaintes

Il existe un code de conduite régissant les journalistes qui leur impose l'obligation d'objectivité dans le traitement de l'information et qui souligne l'obligation de travailler dans le strict respect de la morale professionnelle. Les conditions d'exercice du métier de journaliste rendent cependant cette obligation obsolète.

L'UNPC veille à l'éthique professionnelle des journalistes et s'est dotée à cette fin d'une structure interne, le Conseil de discipline. En janvier 2006, il a démis son président pour faits de corruption.

Actuellement les professionnels des médias militent pour la dépenalisation du délit de presse et battent campagne pour la mise sur pied des tribunaux de pairs censé juger et le cas échéant prendre des sanctions disciplinaires à l'endroit des membres de la corporation qui se seraient rendus coupables d'une quelconque infraction en rapport avec l'exercice de leur profession<sup>393</sup>.

## Relations avec les autres piliers

Les relations de ce pilier avec les pouvoirs exécutif et judiciaire, les services de sécurité, la police et dans une certaine mesure le pouvoir législatif sont conflictuelles. En RDC, la tradition de journalisme d'investigation est peu pratiquée par manque de moyens financiers dans la majorité des cas. La rétention de l'information exercée par le pouvoir exécutif empêche aussi les journalistes de disposer d'informations vérifiées de première main.

Un journalisme d'investigation n'est pas non plus sans risque en RDC<sup>394</sup>. Il y a eu des cas de journalistes qui, après avoir procédé à l'investigation de cas de corruption, ont été molestés, et quelques journalistes ont été assassinés lorsqu'ils étaient en train de mener de telles investigations<sup>395</sup>. L'usage des lois et des sanctions pour décourager les journalistes qui enquêtent sur la corruption semble une réalité.

Parmi les facteurs défavorables à une pratique journalistique responsable sont la publication d'articles dénonçant des faits de corruption mais commandités par les adversaires politiques de la personne mise en cause, ainsi que le manque de formation des journalistes et un désintérêt croissant de la population.

L'Agence nationale de renseignements (ANR) est la première structure impliquée dans la répression des professionnels des médias. La police est fréquemment utilisée pour répondre à des susceptibilités personnelles privées. La justice militaire constitue un second acteur majeur de la répression des médias. Plusieurs journalistes ont en effet été directement jugés et condamnés par la Cour d'ordre militaire (COM) qui a été supprimée suite aux recommandations du Dialogue intercongolais. Un autre acteur entre les mains duquel les journalistes peuvent échouer est la

Demiap (Détection militaire des activités antipatrie). Fin 2002, dans le Kasai, un des journalistes de Radio Kilimandjaro, Kadima Mukombe, a été arrêté et détenu par ce service pour « outrage à l'armée », ayant, dans une émission, critiqué les responsables militaires locaux s'investissant davantage dans le commerce illicite du diamant que dans l'encadrement de leurs troupes<sup>396</sup>.

La condamnation de journalistes sous l'inculpation de diffamation et d'imputation dommageable suite à une investigation sur la corruption est fréquente. Cette situation est constatée tant dans la capitale qu'en province. Beaucoup de magistrats, spécialement en province, s'ils ont entendu parler de la loi n° 96-002 du 21 juin 1996 fixant les modalités de l'exercice de la liberté de presse, ne disposent pas du texte et ne peuvent donc s'y référer de manière précise lorsqu'ils ont à juger d'un délit de presse<sup>397</sup>.

Les conflits de compétence entre la HAM et le ministère de l'Information n'ont pas contribué à apaiser un climat de méfiance exacerbé par les élections en rapport avec ce qui était perçu par les professionnels des médias et les politiciens congolais comme une « ingérence » de la HAM dans leurs activités politiques et par le pouvoir public comme une « usurpation de pouvoir ». N'ayant pas été reprise dans la Constitution du 18 février 2006 sous sa forme actuelle, la HAM sera remplacée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication dont la loi organique est en cours d'élaboration.

## La société civile

### Rôle du secteur en tant que pilier du SNI

Les organisations de la société civile constituent une partie fondamentale du SNI en RDC.

La société civile en RDC est très développée et diversifiée. Les origines de ce développement et de cette diversification sont à rechercher principalement dans :

- le manque de réponse de la part de l'Etat aux besoins de la population
- la privatisation de toute une série de services de base comme l'éducation, la santé, la production agricole, la protection des droits humains ; induit, notamment, par l'arrêt de la coopération structurelle avec le pays dans les années 90
- le manque d'ouverture politique de l'Etat pendant les régimes de Mobutu et de Laurent-Désiré Kabila.

La diversification de la société civile cache aussi bien des phénomènes associatifs dont le but est purement alimentaire ou de promotion politique personnelle, que des organisations en réseau qui, du point de vue sectoriel, peuvent couvrir la totalité du territoire national. Si les potentialités de la société civile sont très importantes, l'impact de son action reste toutefois limité par la faiblesse des moyens financiers et matériels dont elle dispose ainsi que par le manque d'un statut juridique qui en clarifie le rôle<sup>398</sup>.

L'émergence de la société civile et sa participation active à la vie de la nation est née pendant la Conférence nationale souveraine de 1991-1992 qui a fait accepter à la population l'importance de son implication dans la conduite des affaires de l'Etat ; et qui a fait comprendre aux hommes politiques l'importance de l'opinion publique dans la conduite des affaires de l'Etat<sup>399</sup>.

Durant la période de Laurent-Désiré Kabila, la société civile du Congo a pu jouir d'un crédit très important auprès des Congolais. En effet, selon un sondage de BERCI, 85 pourcent des personnes interrogées souhaitaient que des représentants de la société civile fassent partie d'un gouvernement d'Union nationale<sup>400</sup>. Devenues un pivot de la société, les ONG congolaises furent les moteurs d'une réelle prise de conscience des enjeux politiques. L'espace laissé par le pouvoir politique sur le terrain s'est rempli par les organisations de la société civile<sup>401</sup>. Leur crédibilité résidait essentiellement dans le fait qu'elles échappent aux discours partisans et ne visent pas la conquête du pouvoir. En tant qu'ultime rempart à la déstructuration totale de la société congolaise, l'église conserve un prestige très important au sein de tous les foyers congolais<sup>402</sup>.

La société civile congolaise joue un rôle important dans le processus de démocratisation du pays et dans la promotion de la bonne gouvernance. La participation de la société civile à la restauration de l'autorité de l'Etat pendant toute la période de transition a été considérable. Elle a grandement contribué à la définition d'un nouvel ordre politique pendant la CNS, et au cours du Dialogue intercongolais.

Cependant, peu d'organisations de la société civile se sont concentrées sur les activités ayant trait directement à la lutte contre la corruption, l'éthique, l'intégrité et la mauvaise gouvernance<sup>403</sup>. Ces initiatives sont restées souvent ponctuelles avec un champ d'activité restreint, parfois sans réel impact et presque toujours sans coordination.

D'une façon globale, la société civile peut se définir aujourd'hui comme l'interface entre les citoyens et l'Etat. Quelles que soient ces différentes approches, les moyens d'action dont elle dispose se situent essentiellement au niveau de réunions, d'ateliers, de colloques, de plateformes de revendications, ou de manifestations populaires, réunissant toutes ou une partie de ses composantes. Cela signifie, en outre, que le pouvoir d'expression de la société civile ne peut se déployer dans cet espace public que via des relais, des canaux intermédiaires qui, outre les moyens d'action qui viennent d'être évoqués, comprennent aussi les médias. Ce manque de moyens de la société civile congolaise signifie aussi une restriction de son rôle dans le Système national d'intégrité.

## Cadre juridique

La société civile congolaise est composée de plusieurs organisations qui sont régies par différentes lois. Les principales composantes de la société civile congolaise, chacune régie par une loi spécifique sont les églises, les syndicats socioprofessionnels, les organisations non gouvernementales, les mouvements de femmes, les mouvements de jeunes, les médias, les sociétés savantes, le secteur privé, et le secteur libéral.

Les ONG, les Associations sans but lucratif (ASBL), et les associations confessionnelles sont régies par la loi 004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique<sup>404</sup>.

Aux termes de cette loi, une association sans but lucratif est celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, si ce n'est à titre accessoire et qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel. Elle est apolitique et est, par sa nature, soit une association à caractère culturel, social, éducatif ou économique, soit une association confessionnelle, soit une organisation non gouvernementale. Une organisation non gouvernementale est une association sans but lucratif dotée de la personnalité juridique dont l'objet concourt au développement social, culturel et économique des communautés locales<sup>405</sup>.

La loi 004-2001 précise que la personnalité juridique des ASBL et des établissements d'utilité publique est accordée par le ministre de la Justice après avis favorable du ministre ayant dans ses attributions le secteur d'activité visé<sup>406</sup>. Toutefois, et s'agissant de l'obtention de la personnalité juridique, l'avis favorable du ministre ayant dans ses attributions le secteur d'activité visé vaut autorisation de fonctionnement de six mois ; passé ce délai, le ministre de la Justice est tenu de lui octroyer la personnalité juridique<sup>407</sup>.

La requête en obtention de la personnalité juridique doit être accompagnée des statuts de l'association, des certificats de bonne conduite, vie et mœurs de tous les membres effectifs chargés de l'administration, d'une liste des noms de tous les membres effectifs<sup>408</sup>, d'une déclaration écrite de la majorité des membres effectifs désignant les personnes chargées de l'administration ou de la direction de l'association. En dépit de l'existence de listes de membres adhérents, il n'est pas rare de voir un président d'une ONG ou d'un ASBL être président à vie<sup>409</sup>. Il faut noter, toutefois, que dans certains cas, par exemple, les membres adhérents ne sont que « fictifs » et la liste des effectifs ne sert qu'à obtenir l'autorisation de fonctionnement<sup>410</sup>.

## Structure et ressources

Une déclaration relative aux ressources prévues par l'association en vue de réaliser l'objectif qu'elle s'assigne doit accompagner la requête en obtention de la personnalité juridique de l'association. Cette déclaration doit être renouvelée à la fin ou au début de chaque semestre, sous peine de la dissolution de l'association<sup>411</sup>.

La plupart des associations congolaises sont financées par des partenaires extérieurs. Leur budget n'étant pas publié, il est impossible de savoir à quelle hauteur. Dans la pratique, elles sont administrativement et financièrement responsables envers leurs bailleurs et leurs membres, ne rendant compte de leur gestion et de leurs activités qu'à ces derniers.

La loi prévoit que l'Etat accorde aux ONG certaines facilités administratives et fiscales, comprenant les exemptions fiscales prévues par la législation en vigueur, l'exonération de droits sur l'importation des biens et équipements liés à leur mission, l'assistance en matière du permis de

séjour pour étrangers et leurs familles, le droit d'utiliser des équipements et fréquences radio et l'application des procédures simplifiées à l'Office congolais de contrôle. L'octroi de ces facilités, expressément déterminées par le ministre du Plan, est constaté par un arrêté interministériel des ministres du Plan et des Finances après avis préalable des ministres compétents concernés. Enfin, l'Etat soutient, dans les limites de ses moyens, les actions de développement des ONG et ne fait pas d'immixtion dans leur gestion.

C'est souvent grâce aux ONG de droit étranger (par exemple Global Witness, Institut néerlandais pour l'Afrique australe (NIZA), le service d'information d'International Peace (IPIS), IRM et Transparency International) que les ONG nationales dénoncent les abus et les cas de corruptions et deviennent actives dans la diffusion des conventions internationales.

En ce qui concerne les moyens de communication au sein de la société civile, ils présentent encore d'importantes lacunes sur les plans à la fois techniques et financiers ainsi que sur celui des ressources humaines. Les contacts entre composantes peuvent également s'avérer difficiles pour des raisons de distance géographique, de sécurité et d'appartenance socioculturelle.

## **Obligation redditionnelle**

Les administrateurs d'un établissement d'utilité publique sont tenus de communiquer au ministre ayant dans ses attributions le secteur d'activités visé par le requérant, le budget et tous les comptes annuels. Ce budget et ces comptes annuels sont transmis au ministre de la Justice pour publication au journal officiel de la République. La publication au journal officiel concerne aussi la modification des statuts de l'association, les décisions de la majorité des membres effectifs relatives à la dissolution, aux conditions de la liquidation et à la désignation des liquidateurs, l'affectation de l'actif après la dissolution de l'association. Bien que les frais relatifs à la publication de ces actes soient à la charge de l'association, la loi prévoit que les décisions non publiées ne sont pas opposables aux tiers dont les droits ou obligations sont nés avant la publication.

Sans qu'il ne soit porté atteinte à leur autonomie, les organisations non gouvernementales transmettent périodiquement, pour une évaluation physique, leur rapport d'activités au ministre qui a dans ses attributions le Plan et à celui qui a en charge le secteur d'activités où elles opèrent. En outre, elles collaborent techniquement avec le ministre ayant le Plan dans ses attributions et les ministres responsables du secteur de leur intervention<sup>412</sup>. Selon le ministère du Plan ces dispositions ne sont pas respectées par les organisations de la société civile<sup>413</sup>. Toutefois, outre leur rapport financier, il n'est, pourtant, pas rare de voir nombre d'entre elles publier leur rapport d'activité via la presse locale et sur Internet.

## **Mécanismes d'intégrité, de transparence, de plaintes et de mise en vigueur**

Concernant les mécanismes d'intégrité, de transparence, de plaintes et de mise en vigueur, nombre d'entre elles sont circonscrites dans la loi du 20 juillet 2001.

En effet, l'octroi de la personnalité juridique à une association sans but lucratif est subordonné à la présentation par tous les membres effectifs chargés de l'administration ou de la direction de leurs certificats de bonne conduite, vie et mœurs. Dans un contexte où les certificats de bonne vie et mœurs s'achètent, ce mécanisme d'intégrité n'est néanmoins qu'une «formalité administrative» sans impact réel.

Pour ce qui est des sanctions, au niveau interne, les personnes qui ont en charge l'administration ou la direction de l'association sont choisies et, le cas échéant, révoquées par la majorité des membres effectifs. Pour les fautes imputables aux préposés ou aux personnes par lesquelles s'expriment sa volonté, l'association est tenue pour responsable. Mais il est aussi prévu par la loi que l'association qui ne remplit plus ses engagements ou qui affecte son patrimoine ou les revenus de celui-ci à un objet autre que celui en vue duquel elle a été constituée ou qui contrevient soit à ses statuts, soit à la loi, à l'ordre public, ou aux bonnes mœurs, peut être dissoute, à la requête d'un membre effectif, soit d'un membre intéressé, soit du ministère public, par le tribunal de grande instance.

D'autre part, le ministre de la Justice ou le gouverneur de province peut suspendre pour une durée qui ne dépasse pas trois mois, les activités de toute association ayant troublé l'ordre public ou porté atteinte aux bonnes mœurs. Le ministre ayant dans ses attributions le secteur d'activités visé veille, au nom du gouvernement, à ce que les biens d'un établissement d'utilité publique soient affectés à l'objet pour lequel il a été créé. Le tribunal de grande instance du lieu du siège de

l'établissement peut, à la requête du ministère public, prononcer la déchéance des administrateurs qui auront fait preuve de négligence grave ou d'impéritie, qui ne remplissent pas les obligations qui leur sont imposées par loi ou par les statuts, disposent des biens de l'institution contrairement à leur destination ou pour des fins contraires à l'ordre public. Ainsi, en cas d'incapacité d'un établissement d'utilité publique à rendre les services pour lesquels il a été institué, le tribunal de grande instance, à la requête du ministère public ou de la majorité des administrateurs, pourra prononcer la dissolution dudit établissement.

La loi sur les associations sans but lucratif punit, également, d'une peine pénale toute personne qui aurait participé au maintien ou la reconstitution directe ou indirecte d'une association sans but lucratif dissoute par la majorité de deux tiers des membres effectifs de l'association.

Elle sanctionne également toute personne qui aurait relancé les activités d'une association confessionnelle suspendue ou toute personne qui aurait participé au maintien ou à la reconstitution d'une association confessionnelle dissoute. A ce jour, ces dispositions ne sont pas respectées dans la pratique.

Il n'existe pas de dispositions régissant les cadeaux, les libéralités et les conflits d'intérêt au sein des organisations de la société civile congolaise<sup>414</sup>.

A ce jour, aucune organisation de la société civile n'a été poursuivie pour un cas de corruption, et aucune d'elles n'a dénoncé « officiellement » une autre organisation pour des faits de corruption. Bien que prévu par la loi<sup>415</sup>, dans la pratique les ONG ne bénéficient d'aucune protection dans leurs activités de lutte contre la corruption<sup>416</sup>.

## Relations avec les autres piliers

Pendant la transition, avec une nouvelle configuration imposée par le DIC où les composantes du DIC sont devenues « les sources » du pouvoir, chaque composante a disposé de sa société civile qui s'est comportée exactement comme la classe politique<sup>417</sup>. Un nombre important des membres de la société civile, ayant participé à ces différentes assises ont occupé des postes étatiques de responsabilité pendant la transition par exemple en dirigeant les institutions ainsi qu'en occupant des postes ministériels et de mandataire public conformément au partage du pouvoir consacré dans l'accord global et inclusif.

Autant elles ont été reconnues pour leur contribution en façonnant la vie sociale, économique et politique du pays, autant les organisations de la société civile ont d'une manière ou d'une autre été impliquées dans les pratiques de corruption. En raison de leur dépendance financière et des encouragements de la communauté internationale qui est restée dans la logique de financer des structures parallèles en lieu et place de l'Etat, la corruption est tout aussi répandue dans la société civile que dans la sphère étatique. On peut déplorer des gaspillages tant dans le train de vie des acteurs de ces organisations que dans la non transparence sur les avoirs, sur les dépenses des ONG, ainsi que certains abus aux faveurs d'hospitalité (exonération, facilités protocolaires et consulaires, abus sexuels des mineurs, voyages d'itinérance et de jouissance, etc.).

Pour que la société civile soit à même d'assumer son rôle de porte-parole des aspirations de ses membres sur la scène publique, il faut, de toute évidence, qu'elle dispose d'un espace de liberté, et d'une autonomie suffisante. Ces deux conditions doivent impérativement être respectées pour qu'elle puisse s'auto-organiser et se manifester en dehors de toute contrainte émanant des organes publics<sup>418</sup>. Plusieurs conditions sont nécessaires pour permettre à la société civile de se manifester de façon plus opérationnelle. Tout d'abord, il faut que la communication puisse s'établir à la fois horizontalement et verticalement, c'est-à-dire entre ses différentes composantes ainsi que vis-à-vis des instances publiques. Deuxièmement, il faut qu'au sein des univers sociopolitiques, il puisse y avoir en même temps une rencontre et une démarcation entre les deux acteurs en présence : l'Etat et la société civile. S'il y a bien des interactions entre l'un et l'autre<sup>419</sup>, les relations entre le pouvoir exécutif et la société civile en RDC sont soit des partenariats, soit des affrontements selon les circonstances<sup>420</sup>. Certaines composantes de la société civile<sup>421</sup> pendant la conférence nationale et le Dialogue intercongolais, ont été étatisées, phagocytées<sup>422</sup>, noyautées par le pouvoir public et dès lors ostracisées. Les populations en RDC se réfugient fréquemment dans l'isolement et le repli sur elles-mêmes. La désagrégation des structures socio-familiales, la méfiance réciproque entre communautés voisines sont autant d'obstacles à l'émergence de groupes suffisamment solidaires pour qu'une société civile digne de ce nom puisse s'organiser. Enfin le clientélisme qui caractérise les relations entre gouvernants et gouvernés exerce un effet de freinage sur l'apparition d'une société civile forte et indépendante. Les allégeances ne s'opèrent plus de façon horizontale mais verticale, ce qui érode les capacités d'action de la société civile ou en freine l'émergence.

Toutefois, les organisations de la société civile jouent un rôle significatif dans la société. Elles ont été au premier rang dans la défense de la démocratie, des droits de la personne et complètent le gouvernement dans le développement de la communauté, tant au niveau national et international. Elles arrivent à mener, beaucoup plus facilement que les professionnels des médias, notamment par le truchement de financement extérieur, des investigations sur le terrain.

Il arrive que les pouvoirs exécutifs et législatifs associent ponctuellement les organisations non gouvernementales à la conception et à la réalisation de sa politique de développement au niveau local, provincial et national, ainsi que dans la conception des lois. Mais généralement, du côté de l'Etat, soit sa faiblesse, soit son caractère dictatorial empêche qu'un quelconque dialogue puisse se nouer ou soit fécond, d'une manière permanente, faute pour la société civile d'avoir en face d'elle un interlocuteur accessible ou crédible.

L'instauration d'une société civile vigilante et active sur l'échiquier politique congolais pourrait être un instrument non négligeable de lutte contre la corruption. L'apparition d'un tel regroupement, capable de jouer le rôle d'interface entre la population congolaise et l'Etat, n'est peut-être pour l'instant qu'en gestation et nécessite un triple effort permanent :

- Prise de conscience de sa nécessité dans l'opinion publique
- Création de ponts entre les divers groupes susceptibles de faire partie de la société civile
- Pression intense auprès des autorités publiques pour qu'elles acceptent de se mettre à l'écoute de la société civile et pour qu'elles consentent à l'ouverture d'un dialogue avec elle.

Finalement pour être plus efficace, une collaboration plus intense devrait s'établir avec le pouvoir judiciaire, par exemple en se portant partie civile dans les poursuites d'actes de corruption ; avec le pouvoir législatif, par exemple en s'impliquant dans les réformes de loi liés à la corruption ; et avec les institutions suprême d'audit, par exemple par une plus grande vulgarisation de leurs rapports auprès de la population.

## Evaluation du Système national d'intégrité

L'analyse des piliers semble indiquer, d'abord et de manière illusoire, que le Système national d'intégrité en RDC fonctionne globalement correctement. En effet, dans tous les piliers examinés, il existe des lois, des réglementations, des codes d'éthique ou de bonne conduite, ainsi que des mécanismes d'intégrité et de transparence, les uns plus élaborés, plus complets ou plus pertinents que les autres. Cependant en essayant de dégager de cette analyse les bonnes pratiques, il devient rapidement évident que celles-ci n'existent pas vraiment car les lois et les réglementations existantes ne sont soit pas appliquées du tout, soit elles ne le sont que sélectivement.

En considérant le « complexe de la corruption »<sup>423</sup> en lieu et place de la corruption *stricto sensu*, il devient évident que la pratique de la corruption est systémique à des degrés divers dans le fonctionnement de tous les piliers analysés. La pratique est renforcée par la politisation à outrance surtout de l'armée et des services de sécurité mais aussi de l'administration avec ses effets néfastes transversaux affectant tous les piliers.

Aucun pilier ne semble avoir des mécanismes de transparence efficace avec de véritables moyens de vérification des informations ou des personnes (internes ou externes) non seulement capables mais aussi ayant la volonté de vérifier ou d'utiliser l'information. Or, les stratégies de transparence dépendent des libertés civiques, de la liberté de la presse et d'une société civile forte<sup>424</sup>. Quand la transparence prévaut, les goulots d'étranglements et les points de pression sont plus difficiles à cacher et à exploiter, les procédures avancent plus rapidement et le captage de rentes devient plus malaisé<sup>425</sup>.

En plus, aucun pilier ne semble soutenir l'autre et ceux qui pourraient se soutenir mutuellement (tels que les pouvoirs législatifs, judiciaires, les institutions suprême d'audit, les agences publiques de lutte contre la corruption, les médias, la société civile) sont minés de l'intérieur par la corruption, n'actionnent pas leurs propres mécanismes internes existant de lutte contre la corruption et travaillent en vase clos. En effet, les piliers institutionnels sont paralysés dans leur fonctionnement par le pouvoir exécutif qui a la responsabilité d'élaborer le budget, le pouvoir législatif ne jouant pas son rôle lors du vote de celui-ci, et ce depuis toujours. Les frais de fonctionnement et rémunération alloués dans les budgets nationaux pour le secteur public et judiciaire ne peuvent que contribuer à favoriser la corruption dans ces secteurs. La mise en place des institutions démocratiquement élues ne semble pas avoir changé cette pratique budgétaire.

L'évaluation du Système national d'intégrité renseigne, par ailleurs, sur le peu d'intérêt ou le manque de volonté et de détermination des pouvoirs exécutif, judiciaire, législatif et des forces armées à véritablement contribuer à la mise en place d'un Système national d'intégrité efficace. Ce manque de volonté est alimenté par la faiblesse de la société civile, des confessions religieuses et de la communauté internationale, ainsi que sur la division et le manque de solidarité entre associations professionnelles.

La RDC a passé depuis plus de 20 ans à fonctionner en l'absence d'une Cour constitutionnelle indépendante. Elle a été remplacée par une Cour suprême de justice totalement contrôlée par les différents régimes en place, l'hibernation des institutions publiques de contrôle des finances publiques et la répression ou le musellement systématique des organismes de lutte contre les violations des droits humains sans que les partis politiques, les groupes de pressions dans l'opinion nationale et dans la communauté internationale ne se soient aperçus de la gravité de cette situation et moins encore n'aient exercé des pressions pour leur rétablissement ou leur renforcement. Cet état d'esprit a largement favorisé l'arbitraire, les abus de pouvoir, les dérives financières, la corruption et les violations des droits humains.

Il faut toutefois reconnaître qu'une des activités fortes de lutte contre la corruption apparue en RDC depuis son indépendance est la pratique de la dénonciation. En effet, la stigmatisation de la corruption et les récriminations à son encontre sont un élément central de tous les discours, publics comme privés, à tous les niveaux de la société et ont marqué toutes les étapes politiques depuis l'indépendance à nos jours. Il serait erroné de croire que cette stigmatisation des pouvoirs publics de la corruption n'est pas sincère. Ces déclarations, au contraire, reflètent un souci réel des autorités du pays à lutter contre la corruption, mais en raison du « syndrome du chef » ne concerne pas les chefs de ces mêmes pouvoirs publics. La corruption est donc tout autant dénoncée dans les mots qu'elle est pratiquée dans les faits. Ces dénonciations ont grandement contribué à la compréhension de l'ampleur du phénomène. Mais, dans un contexte où l'infraction de la corruption reste totalement figurative, rares sont les cas dans l'histoire du pays où les actions d'envergure ont abouti par la procédure judiciaire. Les organes judiciaires, les cours et tribunaux tout comme les agents, cadres enquêteurs et leurs chefs hiérarchiques se limitent souvent au rétablissement du tort causé par le non recouvrement d'avantages et gains attendus par les

plaignants ou les victimes d'actes de corruption, en utilisant souvent les procédures extrajudiciaires, les compromis sur arbitrage, etc. L'acte de corruption reste donc du domaine supplétif du droit, contraignant ainsi les victimes généralement au droit de réserve et/ou aux pressions extrajudiciaires.

Toutefois, bien qu'ayant contribué de manière significative à l'identification de l'ampleur du phénomène, les différentes stratégies gouvernementales présentées de lutte contre la corruption en RDC n'ont pas encore contribué de façon significative à la réduction du fléau, et pas seulement à cause des lacunes du système judiciaire.

La stratégie actuelle de lutte contre la corruption dans le DSCR, dans le programme de gouvernement et dans le contrat de gouvernance, n'est pas basée sur une évaluation approfondie de l'état de la corruption dans le pays. En outre, elle n'a pas de plan de mise en œuvre détaillé et se résume en grande partie à la « récupération » des initiatives en cours financées par la communauté internationale.

Une première analyse pourrait indiquer que les stratégies (présentes ou passées) ont été conçues et mises en œuvre à la demande des bailleurs de fonds souvent comme conditionnalité de la poursuite de l'aide extérieure et n'ont jamais fait l'objet d'une appropriation locale<sup>426</sup>. Ainsi, en dépit des efforts réels reconnus par la communauté internationale, les stratégies n'ont pas conduit et ne conduisent toujours pas à une réelle modification des mœurs étatiques et de la logique de fonctionnement et/ou du dysfonctionnement de l'Etat. Cependant une telle analyse serait partiellement erronée. En RDC, il apparaît clairement que ce qui semble comme une « non-appropriation » apparente de la stratégie n'est en fait qu'une « appropriation en profondeur » de celle-ci, avec une maîtrise parfaite de son contexte et des ses failles.

Le fait que chaque changement de régime a été l'occasion d'élaborer une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption a favorisé au lieu de réduire la corruption. Cette élaboration est basée soit sur de nouvelles institutions, soit sur des modifications statutaires des institutions existantes<sup>427</sup> nécessitant le changement de personnel et donnant ainsi l'occasion aux autorités congolaises de caser les proches<sup>428</sup> et de se re-partager le gâteau<sup>429</sup>.

Les régimes politiques qui se sont succédé au Zaïre/Congo sont passés maîtres dans le contournement des mécanismes mis en place pour lutter contre la corruption lorsque ceux-ci les concernent directement, et dans leurs instrumentalisations pour déstabiliser leurs adversaires politiques lors que ceux-ci ne les concernent pas directement. Ces techniques d'esquive qui consistent pour la plupart à « donner par la main droite ce que l'on reprend par la main gauche », ne sont pas sans rappeler les techniques utilisées par les « indigènes » pour contourner l'administration coloniale<sup>430</sup>.

Pour les hauts responsables du pays, non seulement « la corruption c'est les autres », mais les activités de lutte contre la corruption sont des moyens de déstabilisation de ses adversaires politique ainsi que de véritables « épées de Damoclès » pour garder dans le droit chemin leurs amis/complices<sup>431</sup>. Lorsque les mécanismes mis en place ont une capacité de nuisance directe, d'autres mécanismes sont mis en place pour les contourner. Il s'agit soit de la privation des moyens matériels et financiers de fonctionnement de l'institution, de la nomination à sa tête d'une personnalité loyale de son clan, soit de rattacher l'institution directement sous son contrôle si celle-ci ne l'était pas précédemment.

Cet environnement a créé un climat d'insécurité permanent pour les dirigeants ainsi nommés les obligeant à obtempérer et/ou à fermer les yeux sur les malversations financières de leur chef de peur de perdre leur position. Ainsi, à leur tour pour se sécuriser, ils ont recours à la nomination de leurs proches là où ils croient pouvoir préserver leurs intérêts afin de se constituer un filet de sécurité, refermant ainsi le cercle vicieux de la corruption<sup>432</sup>.

## Priorités et recommandations

Comme noté au début de cette étude, la corruption embrasse tous les secteurs et toutes les institutions clés en RDC. La réponse à donner à ce phénomène doit donc être une réponse globale et détaillée. La lutte contre la corruption doit être reconnue comme un défi transversal ; la transparence et l'intégrité doivent de nouveau être reconnus par tous les Congolais comme des valeurs qui sont à la base de leur société et de leur culture. C'est dans cet esprit que les priorités suivantes peuvent être retenues pour des stratégies et actions de lutte contre la corruption en RDC :

- Tous les acteurs politiques doivent manifester une plus grande volonté dans la lutte contre la corruption. Ce combat doit être piloté par le Président de la République, qui doit assurer que les discours et paroles prononcés sont suivis par des actes.
- Il faut accorder à chaque pilier l'espace et les moyens pour renforcer sa capacité et pour pleinement jouer son rôle dans le SNI. Le cadre juridique et réglementaire en place doit être transformé pour passer d'un cadre théorique en un outil pratique de sensibilisation mais aussi de sanction pour mettre fin à l'impunité pour les actes de corruption. Les réformes déjà engagées doivent continuer et un effort doit être fait pour renforcer la relation entre les piliers individuels du SNI.
- Pour faire de la lutte contre la corruption un effort national, une nouvelle stratégie nationale doit être définie à travers un processus participatif qui évalue les expériences antérieures d'activités de lutte contre la corruption. Un cadre de concertation sous forme de comité de pilotage doit être établie pour permettre aux acteurs pertinents, surtout la société civile, de s'exprimer, de définir les priorités d'une telle stratégie et de veiller à sa mise en œuvre.
- Pour casser le cercle vicieux de la corruption en RDC, il doit y avoir une remise à niveau des intervenants nationaux et locaux dans la lutte contre la corruption, une mise en commun des manières traitées au niveau national et international ainsi qu'une coordination efficace de toutes ces activités.

Plus concrètement, cette étude propose quelques recommandations ciblées sur des piliers ou agents individuels considérés comme des acteurs clé dans le fonctionnement du système. Ces recommandations ne constituent pas un plan de travail. De même que les études sur le SNI ne constituent pas un plan directeur mais seulement un cadre conceptuel utile, les recommandations ne visent qu'à encourager le débat au sein de ces quelques institutions ainsi qu'entre les piliers pertinents sur les actions à entreprendre pour renforcer le système, et donc la transparence et l'intégrité au sein de la société congolaise. La liste n'est pas exhaustive. Cependant, sur la base de l'analyse faite par cette étude, les recommandations suivantes ont été identifiées comme justifiant une action prioritaire.

### Au Président de la République

Le Président de la République doit définir les indicateurs de son discours d'investiture et montrer par des actes concrets et crédibles que la politique de « zéro tolérance » s'applique dès maintenant et sans aucune distinction à tous ceux engagés dans des actes de corruption.

Le Président doit mener, à travers un processus consultatif, une évaluation critique des mandats des agences chargées de l'application des lois, des structures de contrôle et de régulation sous tutelle de la présidence pour établir quels services seraient mieux mis sous la tutelle de structures techniques indépendantes pour assurer leur efficacité dans la lutte contre la corruption.

### Au gouvernement

Le gouvernement doit accorder une priorité absolue à la restauration de la paix et l'établissement de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national, y compris à travers la continuation du dialogue politique et économique avec les pays voisins de la RDC, pour être en mesure de veiller à la mise en application des principes de transparence et de bonne gouvernance à tous les niveaux.

Le gouvernement doit mettre en œuvre une gestion financière du budget national transparente, qui garantit l'accès à l'information concernant l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat congolais. Ceci devrait se faire par exemple à travers la mise en place d'un système de statistiques fiable sur les exportations surtout dans le secteur minier ; un soutien à l'Inspection générale des

finances, la Cour des comptes et les autres institutions suprêmes d'audit ; ainsi qu'un renforcement de l'autonomie de la Banque centrale.

Le gouvernement doit poursuivre des programmes tels que le «guichet unique», ainsi que promouvoir des missions de contrôle et un changement de comportement notamment des inspecteurs de finance pour faciliter l'investissement et le commerce en RDC tout en professionnalisant la collecte de taxes légitimes.

Le gouvernement doit revoir la grille et les indices des salaires des agents de l'Etat ainsi que des membres des forces armées, mettre fin à la politisation des secteurs de l'administration et de la sécurité, et renforcer les mécanismes internes de contrôle dans ces secteurs pour les transformer de moteurs de la corruption en véritables piliers du SNI.

## **A la communauté internationale**

La communauté internationale doit continuer son soutien à la réforme et au renforcement des capacités des agences chargées de l'application des lois, de la fonction publique et de la justice, tout en menant des évaluations participatives de ces réformes pour mieux saisir leur impact et validité.

La communauté internationale doit promouvoir au sein de leurs représentants et structures locales ou en relation avec la RDC, le respect de codes de bonne conduite, des codes déontologiques, ainsi que les principes et conventions qui existent dans ses pays relatif à la lutte contre la corruption.

La communauté internationale doit accepter le besoin de crédibiliser la société civile congolaise par un engagement direct qui vise à la rendre autonome dans le plus long terme à travers un transfert de compétences comme élément clé de tout succès durable dans la lutte contre la corruption. Dans le même temps, elle doit accepter son devoir de rendre compte elle-même au peuple congolais qui est censé être le bénéficiaire final de ses interventions.

La communauté internationale doit étudier la possibilité de supprimer les agences parallèles d'exécution ou de passation de marchés mises en place par les bailleurs de fonds, afin de renforcer le système de passation de marché étatique.

## **A l'administration publique et territoriale**

L'administration doit revoir les codes et réglementations qui s'applique aux principes de bonne gouvernance dans le secteur pour assurer que tous les éléments pertinents y font partie.

L'administration doit suivre de plus près l'application des réglementations déjà en place pour mieux les exploiter comme moyen de sensibilisation, mais aussi pour imposer des sanctions administratives en cas d'infractions et pour traduire en justice ceux qui sont accusés d'un acte de corruption tel que défini par la loi pénale en RDC.

L'administration doit assurer une meilleure coordination entre les services publics, notamment entre le niveau central et le niveau provincial où les structures et les mécanismes anti-corruption doivent être mise en place dès le début du processus de décentralisation.

L'administration doit évaluer si le système actuel garantit l'indépendance du corps d'inspecteurs, ou quel autre mécanisme de coordination devrait être mis en place pour assurer son efficacité.

## **Au pouvoir judiciaire**

Le pouvoir judiciaire doit faire de la mise en place du Conseil supérieur de la magistrature une priorité absolue pour assurer une bonne gestion administrative, financière et disciplinaire des Magistrats en vue de garantir l'indépendance et le renforcement de ce pilier.

Le pouvoir judiciaire doit faire pression auprès des pouvoirs législatif et exécutif pour que la restructuration de l'appareil judiciaire, comme la mise en place d'une cour constitutionnelle, d'une cour de cassation et d'un conseil d'état, devienne effective dans les plus bref délais.

Le pouvoir judiciaire doit se porter garant des droits et libertés reprises par la nouvelle Constitution. Il doit mener la lutte contre la corruption en mettant fin à l'impunité dans ce domaine et mettre en place des garanties contre la corruption au sein du secteur même. En outre, il doit contribuer à la protection effective et efficace des personnes chargées des enquêtes sur les cas de corruption, ainsi que des personnes qui tirent la sonnette d'alarme et dénoncent les affaires de corruption (« *whistleblowers* »).

## **Au parlement**

Le parlement doit pleinement accepter sa responsabilité en tant que représentant du peuple, et surtout exercer le contrôle sur le pouvoir exécutif, comme stipulé par la Constitution.

Pour cela, le parlement doit systématiser ses procédures de contrôle et de suivi, et assurer que ses affaires sont gérées en toute transparence.

Le parlement doit soutenir l'indépendance des autres piliers du SNI, par exemple en veillant à la libération des frais de fonctionnement de tous les services de l'Etat et en établissement des règles précises en rapport avec l'utilisation des fonds de l'Etat.

Le parlement doit combler le vide juridique relatif aux structures chargées du recrutement des agents de l'administration. Il doit également écarter les conflits de compétences au sein de l'administration congolaise.

Le parlement doit revoir la loi relative à la passation des marchés publics pour assurer un contrôle parlementaire et du conseil d'adjudication dans ce domaine.

## **A la société civile et aux médias**

Les organisations de la société civile engagées dans la lutte contre la corruption doivent montrer l'exemple. Elles doivent en particulier développer des codes de bonne conduite et veiller à leur application au sein même de leurs organisations pour éviter la mauvaise gestion, les conflits d'intérêt, et autres problèmes de gouvernance qui ne peuvent qu'endommager leur réputation.

La société civile et les médias doivent accepter le rôle qui leur convient et qui est celui d'être la voix du peuple. Ils doivent donc être à l'écoute des citoyens, les sensibiliser aux défis posés par la corruption y compris son impact négatif sur le développement du pays. De même, ils doivent responsabiliser le public à travers une éducation sur les outils à disposition pour s'opposer à la corruption à n'importe quel niveau et le sensibiliser à l'importance des valeurs données aux enfants dans le contexte familial.

Les représentants des médias doivent faire de la bonne gouvernance et de la transparence des thèmes prioritaires, et assurer des analyses professionnelles en refusant que leur travail soit politisé et abusé par des membres de l'établissement à leurs propres fins.

Les représentants de la société civile et des médias doivent renforcer leur coopération pour pouvoir mettre en œuvre les recommandations mentionnées ci-dessus.

## **Au partis politiques**

Les partis politiques doivent passer de l'état de « réseaux de clients » en véritables groupements politiques permettant un vrai pluralisme politique.

Les partis politiques doivent accepter leur devoir de redevabilité envers tous leurs membres et envers les électeurs qui les ont choisis. Ils doivent sanctionner les membres qui ne respectent pas le règlement intérieur relatif aux questions de bonne gouvernance et veiller à ce que leur financement ainsi que la gestion des fonds mis à leur disposition soient transparents.

## **Aux institutions suprêmes d'audit**

Les institutions suprêmes d'audit doivent continuer à établir des rapports détaillés et fiables sur la gestion des finances et des biens de l'Etat congolais. Elles doivent relever et dénoncer tout dépassement de dépenses ainsi que les abus dans la gestion du patrimoine de l'Etat.

Les institutions suprêmes d'audit doivent assurer que leurs rapports ne soient pas seulement disponibles à un public restreint, mais aussi accessibles au grand public. A cet égard, un effort doit être faite pour assurer une dissémination plus rapide et qui engage des débats sur leurs conclusions.

## **Aux agences chargées de l'application des lois**

Les instances centrales des agences chargées de l'application des lois doivent immédiatement mettre en œuvre une politique claire de non tolérance des actes de corruption et de toute forme d'harcèlement par leurs agents.

Des cellules spécialisées en matière d'investigation des actes de corruption devraient être créés au sein des agences chargées de l'application des lois. Elles devraient permettre au public de jouer un rôle direct dans la dénonciation des agents corrompus et en même temps accorder à ces témoins une protection efficace et crédible contre les actes de représailles de la part des agents accusés et leurs collègues.

Les agences chargées de l'application des lois, en particulier la police, doivent renforcer leur coopération avec le système judiciaire et refuser sans condition toute ingérence du pouvoir exécutif, si elles veulent jouer un rôle efficace au sein du système.

## Annexe 1

### La liste des membres du gouvernement central

#### Ministres d'état

1. Ministre d'Etat chargé de l'Agriculture
2. Ministre d'Etat chargé de l'Intérieur, décentralisation et sécurité
3. Ministre d'Etat chargé de des Affaires étrangères et de la Coopération internationale
4. Ministre d'Etat chargé de l'Enseignement supérieur et Universitaire
5. Ministre d'Etat chargé de des Infrastructures, travaux et reconstruction
6. Ministre d'Etat chargé de près le Président de la République

#### Ministres

- |  |  |
|--|--|
| 1. Ministre près le Premier ministre                                 | 18. Ministre de la Santé publique                                |
| 2. Ministre de la Défense nationale et des Anciens combattants       | 19. Ministre des Mines   |
| 3. Ministre de la Justice  | 20. Ministre de l'Energie  |
| 4. Ministre du Plan  | 21. Ministre des Hydrocarbures                                   |
| 5. Ministre de l'Intégration régionale                               | 22. Ministre de Travail et de la Prévoyance sociale              |
| 6. Ministre des Finances   | 23. Ministre de la Fonction publique                             |
| 7. Ministre du Budget  | 24. Ministre des Affaires sociales te de la Solidarité nationale |
| 8. Ministre du Portefeuille  | 25. Ministre de la Condition féminine                            |
| 9. Ministre de l'Economie nationale                                  | 26. Ministre de la Jeunesse et des sports                        |
| 10. Ministre de l'Information presse et communication                | 27. Ministre des Affaires foncières                              |
| 11. Ministre de l'Industrie  | 28. Ministre de l'Urbanisme et Habitat                           |
| 12. Ministre du Commerce extérieur                                   | 29. Ministre des Postes, téléphones et télécommunications        |
| 13. Ministre des Petites et moyennes entreprises                     | 30. Ministre de l'Environnement                                  |
| 14. Ministre des Transports et Voies de communication                | 31. ministre du Tourisme   |
| 15. Ministre du Développement rural                                  | 32. Ministre de la Culture et des arts                           |
| 16. Ministre de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel | 33. Ministre des Droits humains                                  |
| 17. Ministre de la Recherche scientifique                            | 34. Ministre des Affaires humanitaires                           |

#### Vice-ministres

- |  |  |
|--|--|
| 1. Vice-ministre de l'Intérieur              | 6. Vice-ministre des Anciens combattants |
| 2. Vice-ministre de la sécurité              | 7. Vice-ministre de la Justice           |
| 3. Vice-ministre des Affaires étrangères     | 8. Vice-ministre du Plan                 |
| 4. Vice-ministre des Congolais de l'étranger | 9. Vice-ministre des Finances            |
| 5. Vice-ministre de la Défense nationale     | 10. Vice-ministre du Budget              |
|  | 11. Vice-ministre des Transport          |

12. Vice-ministre des Travaux publics
13. Vice-ministre de l'Agriculture
14. Vice-ministre de l'Enseignement  
primaire, secondaire et professionnel
15. Vice-ministre de l'Enseignement  
supérieur et Universitaire
16. Vice-ministre de la Santé publique
17. Vice-ministre des Mines
18. Vice-ministre de l'Energie
19. Vice-ministre du Travail et de la  
Prévoyance sociale
20. Vice-ministre de la Fonction publique.

## Annexe 2

### Ministères ayant des administrations traditionnelles en province

1. Ministère de l'Intérieur, Décentralisation et sécurité
2. Ministère de la Défense nationale, décentralisation et Anciens combattants
3. Ministère de la Condition féminine et famille
4. Ministère de la Justice
5. Ministère de la Presse et information
6. Ministère du Plan
7. Ministère du Budget
8. Ministère des Finances
9. Ministère de l'Économie
10. Ministère de l'Industrie, petites et moyennes entreprises
11. Ministère des Mines
12. Ministère de l'Énergie
13. Ministère de la Fonction publique
14. Ministère de l'Agriculture
15. Ministère du Développement rural
16. Ministère de la Recherche scientifique
17. Ministère des Travaux publics et infrastructures
18. Ministère de Transports
19. Ministère de la Culture et arts
20. Ministère de l'Environnement
21. Ministère du Tourisme
22. Ministère des Affaires foncières
23. Ministère de l'Urbanisme
24. Ministère de la Santé
25. Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel
26. Ministère du Travail et Prévoyance sociale
27. Ministère des Affaires sociales
28. Ministère de la Jeunesse, sports et loisirs

## Annexe 3

### Liste des entreprises publiques selon leur tutelle, technique, administrative et financière

	<b>Tutelle Technique</b>
<b>Office national de transport, ONATRA</b>	Transport et communication
<b>CITY TRAIN</b>	Transport et communication
<b>Société nationale des chemins de Fer, S.N.C.C</b>	Transport et communication
<b>Régie des voies maritimes, R.V.M</b>	Transport et communication
<b>Régie des voies fluviales, R.V.F</b>	Transport et communication
<b>Régie des voies aériennes, R.V.A</b>	Transport et communication
<b>Office de gestion et du fret maritime, OGEFREM</b>	Transport et communication
<b>Chemin de fer de l'Uélé, C.F.U</b>	Transport et communication
<b>Lignes aériennes congolaise, LAC</b>	Transport et communication
<b>Compagnie Maritime du Congo, C.M.D.C</b>	Transport et communication
<b>Institut national pour la promotion professionnelle, I.N.P.P</b>	Travail et prévoyance sociale
<b>Institut national de la sécurité sociale, I.N.S.S</b>	Travail et prévoyance sociale
<b>Société nationale d'assurance, SONAS</b>	Finances
<b>Société nationale de loterie, SONAL</b>	Finances
<b>Office des douanes et assises, OFIDA</b>	Finances
<b>Régie nationale de papeterie et imprimerie, RENAPI</b>	Finances
<b>Office de gestion de la dette publique, OGEDEP</b>	Finances
<b>Banque congolaise du commerce extérieur, B.C.C.E</b>	Finances
<b>Caisse de crédits d'épargne du Congo, CADECO</b>	Finances
<b>Générale de carrières et des mines, GECAMINE</b>	Mines
<b>Commission nationale de l'énergie, C.E.E.C (C.N.E)</b>	Mines
<b>Office de Kilo-Moto des mines et d'or, OKIMO</b>	Mines
<b>Entreprise minière de Kisenge manganèse, E.M.K-MN</b>	Mines
<b>Société des mines du Kasai, SOMIKO</b>	Mines
<b>Société africaine d'explosif, SAFRIDEX</b>	Mines
<b>SODIMIKO</b>	Mines
<b>Institut congolais de la conservation de la nature, I.C.C.N</b>	Environnement
<b>Office nationale du tourisme, O.N.T</b>	Environnement
<b>HOTEL KARAVIA</b>	Environnement
<b>GRAND HOTEL</b>	Environnement
<b>Institut des jardins botanique du Congo, I.J.B.C</b>	Environnement
<b>I.M.N.C</b>	Environnement
<b>Office national du café, O.N.C</b>	Agriculture
<b>Société cotonnière du Congo, COTON CONGO</b>	Agriculture
<b>Complexe sucrière du Congo, C.S.C</b>	Agriculture
<b>Complexe sucrière de Lotokila, C.S.LOTOKILA</b>	Agriculture
<b>Office nationale de développement et d'élevage, O.N.D.E</b>	Agriculture
<b>Institut national de recherche agronomique, INRA</b>	Recherche Scientifique
<b>Agence congolaise de presse, A.C.P</b>	Information et presse
<b>Radio télévision nationale congolaise, R.T.N.C</b>	Information et presse
<b>Réseau de télécommunication par satellite, RATELSAT</b>	Information et presse

<b>Réseau de télévision nationale congolaise, RATELESCO</b>	Information et presse
<b>Foire internationale de Kinshasa, FIKIN</b>	Commerce extérieur
<b>Fonds de promotion de l'industrie, F.P.I</b>	Industrie
<b>Cimenterie de Lukala, CILU</b>	Industrie
<b>Cimenterie nationale, CINAT</b>	Industrie
<b>Société sidérurgique de Maluku, SOCIDER</b>	Industrie
<b>Société nationale d'électricité, SNEL</b>	Energie
<b>Régie de distribution d'eau du Congo, REGIDESO</b>	Energie
<b>La Congolaise des hydrocarbures, COHYDRO</b>	Energie
<b>Société congolaise d'industrie et de raffinage, SOCIR</b>	Energie
<b>Dépôt central médico-pharmaceutique, D.C.M.P</b>	Santé publique
<b>Fonds national médicaux sanitaires, FONAMES</b>	Santé publique

## Annexe 4

### Liste des structures érigées en offices ou régies

	Tutelle Ministérielle	
	Technique	Administrative et financière
<b>Office congolais des postes et télécommunications (OCPT)</b>	ministère des PTT	Min. du Portefeuille
<b>Office des douanes et accises (OFIDA)</b>	ministère des Finances	Min. du Portefeuille
<b>Régie des voies maritimes (RVM)</b>	ministère des Transports	Min. du Portefeuille
<b>Régie des voies fluviales et lacustres (RVM)</b>	ministère des Transports	Min. du Portefeuille
<b>Régie des voies aériennes (RVA)</b>	ministère des Transports	Min. du Portefeuille
<b>Office des voirie et drainage (OVD)</b>	ministère des TPAT	Min. du Portefeuille
<b>Office congolais de contrôle (OCC)</b>	ministère du Commerce Extérieur	Min. du Portefeuille
<b>Office de la radio et de la télévision nationale</b>	ministère de l'Information	Min. du Portefeuille
<b>Direction générale des impôts (DGI)</b>	ministère des Finances	ministère des Finances
<b>Office national du Tourisme</b>	ministère du Tourisme	Min. du Portefeuille
<b>Office national de l'élevage</b>	ministère de l'Agriculture	Min. du Portefeuille
<b>Office des parcs nationaux</b>	ministère du Tourisme	Min. du Portefeuille
<b>Office des routes</b>	ministères des TPAT	Min. du Portefeuille
<b>Office national de logement (en liquidation)</b>	ministère de l'Habitat	Min. du Portefeuille
<b>Direction générale des recettes administratives et domaniales</b>	ministère des Finances	ministère des Finances
<b>Office des biens mal acquis (OBMA)</b>	ministère de la Justice	Min. du Portefeuille
<b>Direction générale des migrations</b>	ministère de l'Intérieur	Min. du Portefeuille

## **Annexe 5**

### **Liste des offices et régies ayant des représentations en provinces**

#### **Offices**

1. Office national du café
2. Office congolais de contrôle
3. Office national de transport
4. Office national de l'élevage
5. Office des postes et télécommunications
6. Office national du tourisme
7. Office des biens mal acquis
8. Office des douanes et accises
9. Office général de fret maritime
10. Office d'or de Kilo-Moto
11. Office des routes
12. Office des voiries et drainage

#### **Régies**

1. Régie des voies aériennes
2. Régie des voies fluviales
3. Régie des voies maritimes
4. Régie de distribution des eaux
5. Direction générale des impôts
6. Direction générale des migrations
7. Direction générale des recettes administratives et domaniales

## Annexe 6

### Analyse des affectations budgétaires en 2005 et leurs incidences sur la redistribution sociale

	Montant annuel (en FC)	% par institutions	Montant annuel (en USD)	Montant mensuel (en FC)	Montant mensuel (en USD)
<b>TOTAL BUDGET</b>	806 169 462 000,00				
<b>TOTAL DEPENSES DES INSTITUTIONS</b>	19 611 908 000,00	100,00	43 582 017,78	1 634 325 666,67	3 631 834,81
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Cab. du chef de l'Etat</b>	540 000 000,00	2,75	1 200 000,00	45 000 000,00	100 000,00
<b>Total Fonds Sp/présidence</b>	233 634 749,00	1,19	519 188,33	19 469 562,42	43 265,69
<b>Total Fonds Secret et Reche/présidence</b>	902 256 400,00	4,60	2 005 014,22	75 188 033,33	167 084,52
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Bureau du VP POLITIQUE</b>	430 788 252,00	2,20	957 307,23	35 899 021,00	79 775,60
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Cab. du VP POLITIQUE</b>	121 650 502,00	0,62	270 334,45	10 137 541,83	22 527,87
<b>Frais Secret de Recherche/Cab. du VP POLITIQUE</b>	18 943 976,00	0,10	42 097,72	1 578 664,67	3 508,14
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Bureau du VP Com.ECOFIN</b>	430 788 252,00	2,20	957 307,23	35 899 021,00	79 775,60
<b>Frais Secret de Recherche/Cab. du VP ECOFIN</b>	10 660 428,00	0,05	23 689,84	888 369,00	1 974,15
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Cab. du VP ECOFIN</b>	119 796 818,00	0,61	266 215,15	9 983 068,17	22 184,60
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Bureau du VP SOCIO-CULT</b>	430 788 252,00	2,20	957 307,23	35 899 021,00	79 775,60
<b>Frais Secret de Recherche/Cab. du VP SOCIO-CULTUR</b>	2 528 679,00	0,01	5 619,29	210 723,25	468,27
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Cab. du VP SOCIO-CULTUR</b>	123 938 385,00	0,63	275 418,63	10 328 198,75	22 951,55
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Bureau du VP RECONST</b>	430 788 252,00	2,20	957 307,23	35 899 021,00	79 775,60

<b>Frais Secret de Recherche/Cab. du VP RECONSTRUC</b>	4 417 901,00	0,02	9 817,56	368 158,42	818,13
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Cab. du VP RECONSTRUC</b>	130 841 709,00	0,67	290 759,35	10 903 475,75	24 229,95
<b>Fonds Spécial d'Interv. Bureau ASS. Nat.</b>	270 000 000,00	1,38	600 000,00	22 500 000,00	50 000,00
<b>Fonds Spécial d'Interv./Cabinet ASS. Nat.</b>	212 934 232,00	1,09	473 187,18	17 744 519,33	39 432,27
<b>Fonds Spécial d'Intervention/DEPUTES</b>	2 269 048 089,00	11,57	5 042 329,09	189 087 340,75	420 194,09
<b>Fonds Spécial d'Interv./Bureau du Sénat</b>	270 000 000,00	1,38	600 000,00	22 500 000,00	50 000,00
<b>Frais Secret de Recherche/Cabinet du SENAT</b>	28 000 000,00	0,14	62 222,22	2 333 333,33	5 185,19
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Cabinet du SENAT</b>	262 934 232,00	1,34	584 298,29	21 911 186,00	48 691,52
<b>Frais Secret de Recherche/SENATEURS</b>	250 876 830,00	1,28	557 504,07	20 906 402,50	46 458,67
<b>Fonds Spécial d'Intervention/SENATEURS</b>	447 360 000,00	2,28	994 133,33	37 280 000,00	82 844,44
<b>Total Fonds Spécial et Fonds Secret et Rech. Des cours et tribunaux</b>	477 349 445,00	2,28	1 060 776,54	39 779 120,42	88 398,05
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Cab. du Prés./ONDH</b>	165 448 906,00	0,84	367 664,24	13 787 408,83	30 638,69
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Cab. Commission Vérité et Réconciliation</b>	165 448 906,00	0,84	367 664,24	13 787 408,83	30 638,69
<b>Frais Secret de Recherche/Commission Vérité et Réconciliation</b>	1 300 000,00	0,01	2 888,89	108 333,33	240,74
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Cab. Haute Autorité des Médias</b>	165 448 906,00	0,84	367 664,24	13 787 408,83	30 638,69
<b>Fonds Spécial d'Intervention/ Haute Autorité des Médias</b>	2 188 005,00	0,01	4 862,23	182 333,75	405,19
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Commission de l'Éthique et de la lutte</b>	165 448 906,00	0,84	367 664,24	13 787 408,83	30 638,69
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Commission de l'Éthique et de la lutte</b>	2188005,00	0 ,01	4862,23	182333,75	405 ,19

<b>Fonds Spécial d'Intervention/Délégation générale à la Francophonie</b>	35 005 500,00	0,18	77 790,00	2 917 125,00	6 482,50
<b>Frais Secret de Recherche/Délégation à la Monuc</b>	1 000 000,00	0,01	2 222,22	83 333,33	185,19
<b>Fonds Spécial d'Intervention/Délégation à la Monuc</b>	39 917 160,00	0,20	88 704,80	3 326 430,00	7 392,07
<b>TOTAL FSR-FSI DES COMMISSIONS CITOYENNES</b>	1 354 004 640,00	6,90	3 008 899,20	112 833 720,00	250 741,60
<b>TOTAL Frais Secrets et Fonds Spécial d'Intervention</b>	13 740 902 151,00	70,06	30 535 338,11	1 257 908 899,25	2 795 353,11

**Source** : Analyse des affectations budgétaires en 2005 et leurs incidences sur la redistribution sociale en RDC, Document de travail du Collectif d'études sur les stratégies de lutte contre la pauvreté, Observatoire des Droits Humains et Sociaux, Eugène Banyaku Luape Epotu et Maximilien Wabeno, Juin 2006.

## Références

- <sup>1</sup> [http://hdrstats.undp.org/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_COD.html](http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COD.html)
- <sup>2</sup> Une surface de 23 449 000 km<sup>2</sup>, comparable à celle de l'Europe de l'Ouest.
- <sup>3</sup> République démocratique du Congo - Communauté européenne, *Stratégie de Coopération et programme indicatif : 2003-2007*, septembre 2003.
- <sup>4</sup> République démocratique du Congo, Programme du Gouvernement (2007-2011), février 2007.
- <sup>5</sup> Ibidem.
- <sup>6</sup> Gaston Mutamba Lukusa : « Congo/Zaire : la faillite d'un pays – Déséquilibre macro-économique et ajustement (1998-1999) ». Cahiers africains de l'Institut Africain CEDAF n°37-38. Edition l'Harmattan, Paris, 1999.
- <sup>7</sup> [http://hdrstats.undp.org/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_COD.html](http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COD.html)
- <sup>8</sup> Rapport CAP, du ministère des Finances en collaboration avec la Banque mondiale, « Le Cadre d'assistance pays (CAP) en République démocratique du Congo », août 2007.
- <sup>9</sup> Haut commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR), fiche pays République démocratique du Congo (ex Zaïre), élaboré par délégation de la France, octobre 2001.
- <sup>10</sup> Entretiens sous couvert de l'anonymat.
- <sup>11</sup> Voir le Programme du gouvernement (2007-2011), p. 8.
- <sup>12</sup> Gaston Mutamba Lukusa, op. cit. pp. 15, 58.
- <sup>13</sup> *Stratégie de coopération et programme indicatif*, op. cit.
- <sup>14</sup> Voir rapport CAP, op. cit.
- <sup>15</sup> Voir *Stratégie de coopération et programme indicatif*, op. cit.
- <sup>16</sup> Voir *Stratégie de coopération et programme indicatif*, op. cit.
- <sup>17</sup> Voir rapport CAP, op. cit.
- <sup>18</sup> Lumuna Kabuya, « Les dérives ethniques dans certaines régions, perspectives pour la gestion de l'ethnicité dans un Etat fédéral », actes du XI<sup>e</sup> Séminaire scientifique de la faculté des Sciences et techniques de développement tenu du 26 au 29 décembre 1996, Afrique et Développement 11, Facultés catholiques de Kinshasa, 1997.
- <sup>19</sup> Avec Laurent-Désiré Kabila, la République du Zaïre redevient la République démocratique du Congo.
- <sup>20</sup> Voir [http://www.theirc.org/resources/Enquete\\_de\\_mortalite-Version\\_Francaise.pdf](http://www.theirc.org/resources/Enquete_de_mortalite-Version_Francaise.pdf)
- <sup>21</sup> Saïd Abass Ahmed, « Démocratiser en temps de guerre : Le rôle des Nations Unies et de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo », Doctorant à l'université Panthéon – Sorbonne en Relations Internationales, mai 2006.
- <sup>22</sup> Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/1756 (2007), 15 mai 2007
- <sup>23</sup> Voir Focus group (groupe de discussions).
- <sup>24</sup> Voir Focus group (groupe de discussions).
- <sup>25</sup> Voir Focus group (groupe de discussions).
- <sup>26</sup> La Loi n° 05/006 du 29 mars modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 du Code pénale congolais, journal officiel numéro spécial du 31 mars 2005.
- <sup>27</sup> Article 165 de la Constitution de 2005.
- <sup>28</sup> Article 166 de la Constitution de 2005.
- <sup>29</sup> Article 17.
- <sup>30</sup> Loi n°17/2002 du 3 octobre 2002.
- <sup>31</sup> Cf. Michael Johnston, « La corruption transfrontalière : les points faibles et les défis d'une réforme », in Corruption : Politiques de renforcement de l'intégrité dans les pays en développement.
- <sup>32</sup> Cf. Les rapports du panel d'experts de l'Organisation des Nations Unies sur l'exploitation illégales de ressources naturelles de d'autres formes de richesses de la République démocratique du Congo : Rapport intermédiaire, 16 janvier 2001 (S/2001/49) ; Rapport, 12 avril 2001 (S/2001/357) ; Addendum au Rapport, 13 novembre 2001 (S/2001/1072) ; Rapport intermédiaire, 22 mai 2002 (S/2002/565) ; Rapport, 16 octobre 2002 (S/2002/1146) ; Addendum, 20 juin 2003 (S/2002/1146/Add.I) ; Rapport, 23 octobre 2003 (S/2003/1027).
- <sup>33</sup> Notamment, « *Rush and Ruin. The devastating mineral trade of Southern Katanga* » par Global Witness en Septembre 2004 ; « *Digging deeper : How the DR Congo's mining policy is failing the country* », par Pole Institute dans Regards Croisés n°15, en décembre 2005 ; « *Under-Mining Peace : Tin – The Explosive Trade in Cassiterite in Eastern DRC* », Global Witness, en juin 2005 ; « *The Curse of gold – Democratic Republic of Congo* », Human Rights Watch ; « *L'Etat contre le Peuple : La gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en République démocratique du Congo* », Fatal attraction, publié par the Netherlands institute for Southern Africa et le Service d'information d'international Peace (IPIS). Pole Institutes, Human Right Watch.
- <sup>34</sup> René Lefort, Journal l'Observateur, in Nouvel élan du 15 mai 2007.
- <sup>35</sup> Ibidem.
- <sup>36</sup> Cf. Michael Johnston, op. cit.
- <sup>37</sup> Rapporteur spécial de la Commission des Droits de l'homme de l'ONU pour le droit à l'alimentation
- <sup>38</sup> Daniel Millet, Aperçu général sur la dette de la République Démocratique du Congo (CADTM), Juillet 2004
- <sup>39</sup> J.P. Olivier de Sardant, La corruption en Afrique dans le contexte de crise (5-1-97).
- <sup>40</sup> Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption, « Sondage d'opinion sur la situation de la corruption et la place de la commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption en République démocratique du Congo », UNDP, octobre 2006.
- <sup>41</sup> Pour 23 pourcent des personnes interrogées
- <sup>42</sup> Pour 14 pourcent des personnes interrogées.
- <sup>43</sup> Pour 10 pourcent des personnes interrogées.

- <sup>44</sup> Interviews avec diverses personnalités.
- <sup>45</sup> Le témoignage sous couvert de l'anonymat d'un candidat député national de la circonscription de Bikoro dans la province de l'Equateur.
- <sup>46</sup> Focus group de Kinshasa.
- <sup>47</sup> Cf. René Lefort, op. cit.
- <sup>48</sup> Cf. Rapport conjoint Cour des comptes ; IGF-DI : plus de 28 millions US des crédits d'impôts fictifs, in potentiel du 8 novembre 2005 et Interviews avec le président de la cour des comptes.
- <sup>49</sup> Focus group.
- <sup>50</sup> Focus group dans la ville de Kinshasa en juin 2007.
- <sup>51</sup> Focus group dans la ville de Mbuji -Mayi en Juin 2007.
- <sup>52</sup> Focus group dans la ville Mbuji -Mayi en Juin 2007.
- <sup>53</sup> Cf. Le journal Elima, *Dossier de détournement des salaires des agents de l'Etat*, du 22 décembre 2005.
- <sup>54</sup> Cf. Saïd Abass, op. cit.
- <sup>55</sup> Cf. Les Consultations participatives de la ville - province de Kinshasa, dans le cadre du DSCR.
- <sup>56</sup> Consultations Participatives dans la ville de Kinshasa.
- <sup>57</sup> Cf. Etude BERCI chez les étudiants et divers articles de presse.
- <sup>58</sup> Interview avec un secrétaire-général honoraire à la santé.
- <sup>59</sup> Focus group de la ville de Kinshasa.
- <sup>60</sup> Focus group de la ville de Mbuji -Mayi en juin 2007.
- <sup>61</sup> Daniel Millet, Juillet 2004, op. cit
- <sup>62</sup> Si l'on considère que le stock de la dette extérieure de la RDC s'élève à 13,1331 milliards de dollars, selon le rapport du Fonds Monétaire International (FMI) sur la RDC de 2001, cf. op. cit.
- <sup>63</sup> Cf, le Soft, « Bceco : le scandale des agents Banque mondiale en R-D-Congo » édition « LE SOFT INTERNATIONAL » n°857, du 27 avril 2007.
- <sup>64</sup> Interviews sous couvert de l'anonymat d'un fonctionnaire international, et d'un entrepreneur congolais.
- <sup>65</sup> Le Soft international, *Bceco : le scandale des agents Banque mondiale en R-dCongo*, n° 857 du 27 avril 2007.
- <sup>66</sup> Potentiel, *Eau et électricité, le gouvernement la corde au cou*, 27 avril 2007.
- <sup>67</sup> Cf. Le Soft, op. cit.
- <sup>68</sup> Cf. ISDD : « Le Monstre appelé corruption » de l'INSTITUT DES STRATEGIES POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE (I.S.D.D). Programme d'éducation civique n° 02 Avec l'appui de la Fondation Hanns Seidel 2005.
- <sup>69</sup> EKINGO LULUKUNGA Vicky, Mutations politiques et Pratiques journalistiques au Congo-Zaïre. Cf. Marie Soleil Frère, La presse congolaise, rapport d'étude (non publié), p. 56.
- <sup>70</sup> Voir Marie-Soleil Frère, op. cit, p.11-12.
- <sup>71</sup> Cf. rapport BERCI, Cartographie institutionnelle de la RDC, 2004.
- <sup>72</sup> Au concret, les personnes protégées par l'article 10 du code de procédure pénale ne sont donc pas poursuivies.
- <sup>73</sup> Cf. article 13 du code de procédure pénale.
- <sup>74</sup> Selon Matadi Nenga, intervention à l'atelier sur les réformes institutionnelles et lutte contre l'impunité, tenu à Kinshasa du 24 au 26 mars 2004: « Il est bon que l'article 13 du code de procédure pénale soit supprimé car il contribue à nourrir l'impunité ».
- <sup>75</sup> Focus group de la ville de Kikwit en juin 2007.
- <sup>76</sup> Selon des interviews avec des personnalités politiques congolaises de la transition.
- <sup>77</sup> Le journal Cocorico, *Scandale financier : Voici comment les vautours se sont partagés la fameuse prime de la SNEL*, du 1/12/2004.
- <sup>78</sup> Ibidem.
- <sup>79</sup> Interview d'une autorité du pays sous couvert de l'anonymat.
- <sup>80</sup> Focus group de la ville de Mbuji -Mayi.
- <sup>81</sup> Pour respectivement 9.3 pourcent, 4.9 pourcent, 4.5 pourcent et 4.2 pourcent des personnes interrogées.
- <sup>82</sup> Pour 31 pourcent des personnes interrogées dans le sondage BERCI, « La corruption politique au Zaïre et son impact sur les structures sociopolitiques » : enquête d'opinion réalisée du 18 au 31 janvier 1996 auprès d'un échantillon représentatif de personnes âgées de 18 ans et plus réparties dans 22 communes de la Ville de Kinshasa. Janvier 1996.
- <sup>83</sup> Œuvres d'art, les beautés naturelles, les plantes médicinales, les reptiles et les crustacées recherchées, les ivoires, etc.
- <sup>84</sup> Nourriture de porcherie, le lait, farines, riz, tomates, jus, les croupions, les congelés avariés, les ustensiles usagers, les machines domestiques démodées, les appareils photographiques ou phonographiques dépassées...
- <sup>85</sup> Cf. Gaston Mutamba, pour la période Mobutu.
- <sup>86</sup> Cf. Buabua wa Kayembe, *Droit fiscal congolais : La légalisation fiscale et douanière en vigueur en RDC*, 2006.
- <sup>87</sup> Flash Info plus, *A cause des tracasseries dans nos frontières : les investisseurs japonais préfèrent amener leurs capitaux sous d'autres cieux*, 16 avril 2007.
- <sup>88</sup> Cf. Buabua wa Kayembe, *Droit fiscal congolais : La légalisation fiscale et douanière en vigueur en RDC*, 2006.
- <sup>89</sup> Cf. Interview du président de la Fédération des entreprises du Congo, FEC, dans le journal le nouvel Elan, du 15 mai 2007.
- <sup>90</sup> Cf. Fatal attraction, op. cit.
- <sup>91</sup> Ibidem.
- <sup>92</sup> Cf. Michael Johnston, op. cit.
- <sup>93</sup> Cf. Rapports du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo, avril 2001, novembre 2001, octobre 2002.

- <sup>94</sup> Cf. Article du Journal Le Monde, « Le pillage du Congo - Kinshasa n'est pas sanctionné par l'ONU », du 31 octobre 2003.
- <sup>95</sup> Cf. Fatal attraction, op. cit.
- <sup>96</sup> Cf. Fatal attraction, op. cit.
- <sup>97</sup> Cf. Le BECECO.
- <sup>98</sup> Cf. Le cadastre minier.
- <sup>99</sup> Cf. Le Programme National Multisectoriel de lutte contre le SIDA, (PNMLS) et le CONADER.
- <sup>100</sup> Cf. Interview avec une autorité locale.
- <sup>101</sup> Cf. Gaston Mutamba, op. cit.
- <sup>102</sup> Ibidem.
- <sup>103</sup> Cf. Fatal Attraction, op. cit.
- <sup>104</sup> Interview du Président la FEC, op. Cit.
- <sup>105</sup> Cf. décret 003.
- <sup>106</sup> Dépêche de l'AFP de septembre 2000.
- <sup>107</sup> Gaston Mutamba, op. cit.
- <sup>108</sup> Le phare, *L'OCPT pillé par ses propres fils*, du 23 février 2007.
- <sup>109</sup> Selon le recensement en cours en 2007, l'effectif de l'armée de terre est estimé à 100 000 hommes. Général Pierre-Michle Joana, chef de L'Eusec, tel que cité par Saïd Abass, cf. op. cit.
- <sup>110</sup> Médard Muyaya, *les magistrats s'investissent pour le CSM*, in le Potentiel du 19 mars 2007.
- <sup>111</sup> Cf. Michael Johnston, op. cit.
- <sup>112</sup> Cf. Selon les interviews réalisées dans le cadre de cette étude avec des personnalités politiques.
- <sup>113</sup> Groupe d'Action de citoyen pour la surveillance de la transition/observatoire citoyen de l'action publique GAT/OCAP : *Projet de Budget 2007 : Bonne Gouvernance, Demande Sociale, fonction publique, Décentralisation, sécurité des Citoyens et Justice : des objectifs marginalisés*, juin 2007.
- <sup>114</sup> Cf. GAT/OCAP », op. cit.
- <sup>115</sup> Le journal Le lauréat, « *Révélation troublantes sur la mégestion des fonds alloués à la relance socio-économique de la RDC* », 13 juin 2005.
- <sup>116</sup> Un policier interrogé dans le cadre des Consultations Participatives de la ville de Kinshasa.
- <sup>117</sup> Mabi Mulumba, *Reddition des comptes 2004 : Observation de la Cour des comptes relatives au Projet de loi portant arrêt des comptes et règlement définitif du budget de l'Etat pour l'Exercice 2004*, Numéro spécial du Journal Officiel, décembre 2006.
- <sup>118</sup> Ibidem.
- <sup>119</sup> Cf. Micheal Johnston, op. cit.
- <sup>120</sup> Cf. Buabua wa Kayembe, op. cit.
- <sup>121</sup> Expert de la Banque mondiale en 1998, cf. Gaton Mutamba, op. cit.
- <sup>122</sup> Cf. Gaston Mutamba, op. cit.
- <sup>123</sup> Cf. Interview du président de la FEC, op. cit.
- <sup>124</sup> Cf. Analyse participative de la Pauvreté pour la ville de Kinshasa.
- <sup>125</sup> UNDP, document interne sur la réforme de la fonction publique.
- <sup>126</sup> Postes ou réputation en jeu, discrédit et règlement de comptes.
- <sup>127</sup> N°17/2002 du 3 octobre 2002.
- <sup>128</sup> Cf. BERCI, cartographie institutionnelle, op. cit.
- <sup>129</sup> Olivier de Sardan, op. cit.
- <sup>130</sup> Ibidem.
- <sup>131</sup> nzala, madesu ya bana, avocat, tige ya fort, coupe ya tongo, ticket retour, vieux bal, mère na biso, mère ya moto, tia force, kuper nga, paka weye, usaidiye, minakohona, we nzo wetu, unilumiye, etc.
- <sup>132</sup> Cf. Matadi Nenga, op. cit.
- <sup>133</sup> Ou recrée, si l'on se rappelle la subdivision de 1960 avec les provincettes.
- <sup>134</sup> Interviews des autorités provinciales à l'Est du pays sous couvert de l'anonymat.
- <sup>135</sup> Interviews des autorités provinciales à l'Est du pays sous couvert de l'anonymat.
- <sup>136</sup> Article 33, alinéa 2 de l'Accord de Cotonou.
- <sup>137</sup> Y compris des mécanismes d'information et d'éducation des contribuables à leurs droits et devoirs en matière fiscale, afin que la fiscalité soit perçue comme un outil neutre et efficace de redistribution des revenus ainsi que d'un développement équitable.
- <sup>138</sup> DSCR, juin 2006.
- <sup>139</sup> Dans le sens d'une indépendance effective de la justice.
- <sup>140</sup> En simplifiant les procédures et en renforçant les contrôles pour réduire la sous-évaluation.
- <sup>141</sup> Instituée par la loi N° 04/020 du 30 juillet 2004.
- <sup>142</sup> Créée par le décret-loi N° 047/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat.
- <sup>143</sup> Créée en 2002 par décret présidentiel.
- <sup>144</sup> Commission d'éthique et de la lutte contre la corruption, « *Sondage d'opinion sur la situation de la corruption et la place de la commission d'éthique et de la lutte contre la corruption en République démocratique du Congo* », PNUD, octobre 2006, p. 6.
- <sup>145</sup> Ibidem.
- <sup>146</sup> Ce contrôle est restreint car l'Assemblée nationale ne peut renverser le gouvernement ni par le rejet d'une question de confiance, ni par l'adoption d'une motion de censure pendant la durée de la transition.
- <sup>147</sup> Article 112 de la Constitution de transition.
- <sup>148</sup> Voir le rapport Bakandjea qui mit en cause six ministres du gouvernement. Cette mise en cause se solda par leur démission respective. Toutefois aucune poursuite judiciaire ne fut diligentée à leur égard.

- <sup>149</sup> Qui aboutit au rapport Lutundula sur les pillages des ressources naturelles de la République démocratique du Congo.
- <sup>150</sup> Rapport semestriel d'activité du président de l'Assemblée nationale (du 22 août 2003 au 22 février 2004), Palais du Peuple, Kinshasa/Lingwala, avril 2004, p. 17.
- <sup>151</sup> L'Union des syndicats du secteur public USSP, le Rassemblement des syndicats libéraux de l'administration publique, RSLAP, la Confédération des syndicats de l'enseignement libre, COSEL, le Front syndical, etc.
- <sup>152</sup> La loi n°81-003 du 17 juillet 1981.
- <sup>153</sup> Voir La plainte contre le gouvernement du 13 novembre 2003 adressée au procureur général de la République sous le n° réf. ST/SAP /ETM/019 /2003.
- <sup>154</sup> Voir lettre n° 3847/D.023/5224/PGR/TPK/2003 du 27 décembre 2003.
- <sup>155</sup> Voir : « *Le monstre appelé corruption* » de L'institut des stratégies pour le développement durable (ISDD) Programme d'éducation civique n° 02, avec l'appui de la Fondation Hanns Seidel 2005.
- <sup>156</sup> Le comité permanent de la CENCO réunis du 31 janvier au 5 février 2005 a notamment déclaré : « Le Congo nous appartient ». A travers cette déclaration sur la situation politique pendant la période de transition débutée le 30 juin 2003, les membres du comité ont mis l'accent sur la nécessité de conduire le peuple aux élections libres, honnêtes et transparentes pour mettre fin au pillage, à la corruption, au manque de légitimité et sur la nécessité d'instaurer un Etat de droit, une stabilité politique et une prospérité durable en RDC. Parlant des signes d'inquiétude ou de la face sombre et dangereuse du paysage socio-politique actuel notamment des salaires insuffisants, de la régression du taux de scolarité de 30 pourcent, du fait que l'économie a sombré dans l'informel, du phénomène des enfants des rues qui a pris des proportions inquiétantes, du nombre croissant de réfugiés et déplacés de guerre, de la négation des valeurs authentiques du peuple et le mépris de la vie humaine, la CENCO a fustigé l'attitude « d'irresponsabilité et de démission ».
- <sup>157</sup> Déclaration de la CENCO in « *Le monstre appelé corruption* » de L'institut des Stratégies pour le développement durable (ISDD) Programme d'éducation civique n° 02, avec l'appui de la Fondation Hanns Seidel 2005.
- <sup>158</sup> Les institutions internationales et les ONG les plus en vue dans ce domaine sont la Banque mondiale, le PNUD, l'Union européenne, le DFID, l'IRM, Amnesty International, Global Witness, Greenpeace, Fatal Transactions, Human Right Watch, Transparency International, La Voix des Sans Voix, l'ASADHO, le Groupe Lotus, la Ligue contre la corruption (LICOF) et le Groupe d'Appui à la transition (GAT).
- <sup>159</sup> Marie-Soleil Frère, op. cit.
- <sup>160</sup> Voir contrat de gouvernance du gouvernement et Cadre d'assistance pays (CAP) des bailleurs de fond en RDC, août 2007.
- <sup>161</sup> Mais n'a pas été reprise dans le contrat de gouvernance.
- <sup>162</sup> Article 193 de la Constitution.
- <sup>163</sup> Journal officiel n° spécial d'octobre 2001.
- <sup>164</sup> Ibidem.
- <sup>165</sup> Journal officiel n° 8 du 15 avril 1982.
- <sup>166</sup> Ibidem.
- <sup>167</sup> Journal officiel n° 8 du 15 avril 1982.
- <sup>168</sup> Ibidem.
- <sup>169</sup> Articles 13, 14 et 36 de la Constitution.
- <sup>170</sup> Le titre II de la loi.
- <sup>171</sup> La presse s'est largement fait écho, lors du récent recensement des fonctionnaires, des personnes irrégulièrement recrutées ayant des numéros matricules appartenant aux fonctionnaires réguliers.
- <sup>172</sup> Article 66 de la loi n° 81-003 du 17 juillet 1981.
- <sup>173</sup> Article 73 de ladite loi.
- <sup>174</sup> ordonnance n° 82-033 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la cessation définitive de service, Journal officiel n° 8 du 15 avril 1982.
- <sup>175</sup> Estimation présentée selon les indications, du dernier recensement, obtenus par le GAT/OCAP, juin 2007 cf. op. cit.
- <sup>176</sup> Ibidem.
- <sup>177</sup> Entretien avec un haut responsable congolais.
- <sup>178</sup> Voir GAT/OCAP, juin 2007, op. cit.
- <sup>179</sup> Soit 1.196.962.000 FC en recettes et en dépenses.
- <sup>180</sup> De l'ordre de 22.871.000.000 FC.
- <sup>181</sup> De l'ordre de 21.017.000.000 FC.
- <sup>182</sup> De l'ordre de 6.000.000.000 FC.
- <sup>183</sup> Voir GAT/OCAP, juin 2007, op. cit.
- <sup>184</sup> Article 32 du décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002.
- <sup>185</sup> Article 11 et cette situation également traitée à l'article 12 de la même loi.
- <sup>186</sup> Article 49 de la loi de 181 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.
- <sup>187</sup> Article 17.
- <sup>188</sup> Article 78.
- <sup>189</sup> Article 32.
- <sup>190</sup> Article du décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat.
- <sup>191</sup> Article 28 du décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002.
- <sup>192</sup> Article 154.
- <sup>193</sup> Article 155.
- <sup>194</sup> Article 30 du décret-loi n° 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat.

<sup>195</sup> Chapitre IX et X.

<sup>196</sup> Chapitre III.

<sup>197</sup> Voir Programme du gouvernement 2007-2011.

<sup>198</sup> A titre d'exemple, au moment des élections, certains chefs de quartier ont été requis par des partis politiques pour servir et agir comme délégués des candidats. Ainsi, des fonctionnaires ont été soupçonnés d'être impliqués dans la fraude électorale.

<sup>199</sup> Voir GAT/OCAP, op. cit., 2007.

<sup>200</sup> En vertu du titre III, section 1<sup>ère</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> et paragraphe 2<sup>ème</sup> de la Constitution.

<sup>201</sup> Voir Article 90 de la Constitution promulgué en février 2006.

<sup>202</sup> Voir Programme du gouvernement 2007-2011.

<sup>203</sup> Ibidem.

<sup>204</sup> Le Président de la République a le pouvoir de nomination, de relèvement et de révocation, sur proposition du gouvernement délibérée en conseil des ministres des hauts fonctionnaires de l'administration publique, des responsables des services et établissements publics, des mandataires de l'Etat dans les entreprises et organismes publics, excepté les commissaires aux comptes.

<sup>205</sup> Voir Annexe 1.

<sup>206</sup> Trois Ministres d'Etat (Agriculture et développement rural ; Intérieur, décentralisation et sécurité ; et un Ministre d'Etat près le Président de la République) ; 30 Ministres ; et 12 Vice-Ministres.

<sup>207</sup> Bon nombre d'analystes politiques estiment que conformément à cette disposition constitutionnelle le nombre de ministres ne devrait pas dépasser 25.

<sup>208</sup> Article 197 et 198 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>209</sup> Article 198 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>210</sup> Article 126 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>211</sup> Voir GAT/COPAC, juin 2007, op. cit.

<sup>212</sup> Article 93 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>213</sup> Voir Programme du gouvernement 2007-2011.

<sup>214</sup> Voir Article 17 du dit-Décret.

<sup>215</sup> Voir Article 98 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>216</sup> Voir Programme du gouvernement 2007-2011.

<sup>217</sup> Voir Article 147 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>218</sup> Voir Article 130 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>219</sup> Voir les déclarations du député Sesanga de l'opposition, in « *L'Assemblée nationale veut sa propre dotation financière* », Vision, 6 juillet 2007.

<sup>220</sup> Entretiens avec un parlementaire indépendant sous couvert de l'anonymat.

<sup>221</sup> Article 115 de la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.

<sup>222</sup> Article 129 de la loi n° 06/006 du 9 mars 2006.

<sup>223</sup> Conformément aux dispositions de l'article 46 du Règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>224</sup> La conférence des présidents est composée des membres du bureau, des présidents des commissions permanentes, du président du comité des sages et des présidents des groupes parlementaires.

<sup>225</sup> Article 113 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>226</sup> Constitution du 18 février 2006.

<sup>227</sup> En vertu de l'article 100 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>228</sup> En vertu de l'article 178 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>229</sup> Article 180 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>230</sup> Article 160 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>231</sup> Voir Louis Joinet, « *Un état des lieux des principes et standards internationaux de la justice transitionnelles* » in « *Justice transitionnelle dans le monde francophone – un état des lieux* ». Conference paper, 2/2007 : Dealing with the past. Political Affairs Division IV, Federal Department of Foreign Affairs. General Editor : Mô Blecker. Volume co-editor : Carol Mottet. 2007.

<sup>232</sup> Les quatre autres sont : L'Observatoire national des droits de l'Homme, la Haute autorité des médias, la Commission électorale indépendante et la Commission d'éthique et de lutte contre la corruption.

<sup>233</sup> La Loi n° 04/018 du 30 juillet 2004 portant organisation et fonctionnement de la Commission vérité et réconciliation.

<sup>234</sup> Voir Article 6 de la loi n° 04/018 du 30 juillet 2004.

<sup>235</sup> Voir Rapport de synthèse de l'atelier d'évaluation de la Commission vérité et réconciliation, et perspectives d'avenir, du 22 au 24 juin 2006, Kinshasa 2006, PNUD-MONUC-Centre international pour la justice transitionnelle.

<sup>236</sup> Article 222 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>237</sup> Article 164 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>238</sup> Voir Article 149 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>239</sup> Voir Article 150 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>240</sup> HCR, fiche pays, op. cit.

<sup>241</sup> Il faut noter que le budget 2004 classe les structures ci-après comme institutions au sein du pouvoir judiciaire : l'Inspectorat général, l'Inspection général de la police judiciaire, la Direction générale de la police judiciaire, et le Conseil supérieur de la magistrature.

<sup>242</sup> Ordonnance-loi n°82-018 du 31 mai 1982.

<sup>243</sup> Rapport de l'atelier sur les Réformes institutionnelles et lutte contre l'impunité, tenu à Kinshasa du 24 au 26 mars 2004, par Action Justice Maintenant, asbl, p. 11.

- <sup>244</sup> A titre d'exemple, le tribunal de grande instance de la ville de Kisangani qui compte plus de 1.000.000 d'habitants n'a qu'un juge depuis cinq ans (c'est le même juge qui est président du tribunal).
- <sup>245</sup> Voir Article 20 de la Constitution du 18 février 2006.
- <sup>246</sup> Décret-loi n° 017/2002 du 30 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat.
- <sup>247</sup> Article 10.
- <sup>248</sup> Article 14.
- <sup>249</sup> Article 26.
- <sup>250</sup> Voir atelier de réflexion sur l'opportunité de la révision des article 110 et 152 de la Constitution de la République, GAT/OCAP, septembre 2007.
- <sup>251</sup> Focus group avec les populations de six villes réalisés par Berci en juin 2007
- <sup>252</sup> Article 8 de la Constitution du 18 février 2006.
- <sup>253</sup> Article 6 de la Constitution du 18 février 2006.
- <sup>254</sup> Article 7 de la Constitution du 18 février 2006.
- <sup>255</sup> Article 8 de la Constitution du 18 février 2006.
- <sup>256</sup> [http://actu.skynet.be/index.html?l1=actuality&l2=news&l3=homepage&l4=detail&id=24067&new\\_lang=fr](http://actu.skynet.be/index.html?l1=actuality&l2=news&l3=homepage&l4=detail&id=24067&new_lang=fr)
- <sup>257</sup> Journal officiel numéro spécial de août 2001
- <sup>258</sup> Les articles 20, 21, 22 et 23 de la loi n° 04/002 portant organisation et fonctionnement des partis politiques ont règlementé les cas des donations.
- <sup>259</sup> Cela est arrivé pour les marchés de travaux de réhabilitation d'une avenue de la ville de Kinshasa.
- <sup>260</sup> Voir article 23 et 24 de la dite-loi.
- <sup>261</sup> Article 26 de la loi n° 04/002
- <sup>262</sup> Les articles 20, 21 et 23 de la loi n° 004/002 du 15 mars 2004
- <sup>263</sup> Article 10 de la dite-loi.
- <sup>264</sup> Voir le conflit entre la deuxième vice-présidente issue du MLC et le bureau.
- <sup>265</sup> Article 156 de la Constitution de transition.
- <sup>266</sup> Le point 2 de l'exposé des motifs de la loi 04/009 du 5 juin 2004, stipule que « ... la Commission électorale indépendante n'est placée sous aucune tutelle ».
- <sup>267</sup> Article 4 de la loi n° 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>268</sup> Article 39 de la loi n° 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>269</sup> Article 38 de la loi n° 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>270</sup> Article 157 de la Constitution de transition et articles 8, 13 et 18 de la loi 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>271</sup> Article 3 de la loi 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>272</sup> Article 20 de la loi 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>273</sup> La loi de finances 2006.
- <sup>274</sup> Article 3 de la loi 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>275</sup> Articles 21 et 22 de la loi 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>276</sup> Article 7 de la loi 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>277</sup> Article 35 de la loi 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>278</sup> La libre Belgique, 29 novembre 2006.
- <sup>279</sup> Article 31 de la loi 04/009 du 5 juin 2004.
- <sup>280</sup> Entretiens avec des observateurs locaux et internationaux.
- <sup>281</sup> Focus group.
- <sup>282</sup> Entretien avec un haut responsable de la CEI.
- <sup>283</sup> François Atubulo Elika « *Démocratie, État de droit et bonne gouvernance à l'épreuve des faits en République démocratique du Congo* », Institut facultaire des Sciences de l'Information et de la Communication (RDC)
- <sup>284</sup> Journal officiel de la RDC, Reddition des Comptes 1987, 188, 2001 et 2002 et le cahier des Observations, 28 janvier 2005, Kinshasa, p. 43.
- <sup>285</sup> Article 178 de la Constitution du 18 février 2006.
- <sup>286</sup> Le dernier numéro date de décembre 2005. Numéro spécial intitulé, « *Reddition des comptes : Observation de la Cour des comptes relatives au Projet de loi portant arrêt des comptes et règlement définitif du budget de l'Etat pour l'exercice 2004* ».
- <sup>287</sup> Article 7 de la dite-loi.
- <sup>288</sup> Article 178 de la Constitution du 18 février 2006.
- <sup>289</sup> Article 27 du décret-loi n°002-2002.
- <sup>290</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret-loi n°002-2002 du 26 janvier 2002 portant institution, organisation et fonctionnement de la police nationale congolaise, in journal officiel, numéro spécial, avril 2002, p. 11.
- <sup>291</sup> Article 8 du décret-loi n°002-2002.
- <sup>292</sup> Articles 31, 32 et 33 du décret-loi n°002-2002.
- <sup>293</sup> Article 11.
- <sup>294</sup> Article 32 de loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.
- <sup>295</sup> Article 32 et 34 de la loi n° 78-002 du 6 janvier 1978 portant dispositions applicables aux entreprises publiques.
- <sup>296</sup> Article 9.
- <sup>297</sup> Article 26.
- <sup>298</sup> Article 24.
- <sup>299</sup> Voir Article 149 de la Constitution qui stipule : « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ».

<sup>300</sup> La police étant comprise dans les agences chargée de l'application des lois et dans une moindre mesure dans le pilier du pouvoir judiciaire, ne sera pas explicitement traitée dans l'analyse de ce pilier.

<sup>301</sup> Voir Gaston Mulanda, op. cit.

<sup>302</sup> Selon Labor Optimus, op. cit.

<sup>303</sup> Article 187 de la Constitution de 18 février 2007.

<sup>304</sup> Article 188 de la Constitution du 18 février 2007.

<sup>305</sup> Créée le 26/01/2002, remplace la garde civile et la gendarmerie.

<sup>306</sup> On parle d'un effectif de près de 100 000 hommes.

<sup>307</sup> Voir les déclarations télévisées du vice-président honoraire Bemba.

<sup>308</sup> Ebenga, op. cit.

<sup>309</sup> La maison militaire rattachée à la présidence a été mise en place quelques mois avant la signature de l'Accord globale et inclusif et a dépouillé le ministère de la Défense d'une bonne partie de ces prérogatives. Il faut noter que le poste du ministère de la Défense étant réserve selon l'Accord au mouvement rebelle RCD.

<sup>310</sup> Voir Article 3 du Titre III, Chapitre 2 et articles 195 à 206 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>311</sup> Par exemple, le fait de faire assumer par le territoire, le statut d'administration locale impliquant la jouissance de la personnalité juridique et de l'autonomie locale, le met fatalement en état d'entrer en concurrence avec les véritables entités locales que sont les chefferies et les secteurs, leur disputant leur assiette fiscale et les étouffant dans leurs actions. (Voir le Rapport de l'Atelier sur la décentralisation territoriale et administrative en RDC, organisée par la faculté des Sciences Sociales administratives et politiques à Kinshasa du 16 au 17 février 2004, de l'Université de Kinshasa, p. 35.)

<sup>312</sup> Op cit., pp. 12-13.

<sup>313</sup> Op cit., pp. 37-38.

<sup>314</sup> Actes législatifs provinciaux.

<sup>315</sup> Article 195.

<sup>316</sup> Article 198 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>317</sup> Art. 6 et 7 du décret-loi n° 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC.

<sup>318</sup> Mabi Mulumba, Cour des comptes : Reddition des comptes 2004, op. cit.

<sup>319</sup> Article 3 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>320</sup> Article 197.

<sup>321</sup> Ce qui s'est passé dans les assemblées provinciales lors des élections des sénateurs et des gouverneurs de province en est une illustration : lors des élections, les candidats lésés ont pu attaquer certaines administrations avec l'appui de leurs partis politiques. Mais aucune autorité régionale ou locale n'a fait l'objet d'une poursuite judiciaire ou d'une enquête pour cause de corruption dans les quatre dernières décennies.

<sup>322</sup> Article 196.

<sup>323</sup> Cependant des ONG de droit de l'homme dénoncent régulièrement des cas de corruption au niveau régional ou local. Tel est le cas par exemple du Centre des droits de l'Homme et du droit humanitaire qui, dans un rapport détaillé du 6 février 2007 a dénoncé la corruption et la spoliation des biens immobiliers de l'Etat dans la province du Katanga, spécialement à Kolwezi, Lubumbashi, Likasi, etc.

<sup>324</sup> Par conséquent il n'existe pas davantage de processus budgétaire régissant les institutions de lutte contre la corruption au niveau des administrations régionales/locales.

<sup>325</sup> Article 5 de l'ordonnance-loi 69-054 du 3 décembre 1969 relative aux marchés publics.

<sup>326</sup> Ces lois régissent aussi les exceptions à l'appel d'offre et les abus éventuels. Mais dans la pratique, ces dispositions ne sont pas respectées.

<sup>327</sup> Cela a été, par exemple, observé lorsqu'il s'est agi des marchés de travaux et de fournitures passés grâce au don de 450 millions de dollars de la Banque mondiale à la RDC en 2006.

<sup>328</sup> Articles 13 et 14 de l'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969 relatives aux marchés publics de travaux, de fournitures, de transports et de prestations.

<sup>329</sup> Le chapitre III de l'ordonnance sus-rappelée reprend les documents standard pour l'appel d'offre. L'annexe à l'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969 donne toutes les indications sur l'ensemble de la procédure des adjudications. Par ailleurs, l'article 25 de l'annexe à l'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969 stipule que « la soumission à approuver est rectifiée s'il échût. Plus aucune modification de quelque nature que ce soit ne peut être apportée à l'offre après son approbation ».

<sup>330</sup> Selon l'article 16 de l'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969.

<sup>331</sup> Article 55 de la même ordonnance.

<sup>332</sup> Article 2 de l'annexe à l'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969.

<sup>333</sup> Article 42 de l'annexe de l'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969.

<sup>334</sup> Article 2.

<sup>335</sup> Article 28.

<sup>336</sup> Conseil supérieur des adjudications.

<sup>337</sup> Articles 46 et 55 de l'ordonnance 69-279 du 5 décembre 1969.

<sup>338</sup> Paragraphe III de l'ordonnance 69-279 du 5 décembre 1969.

<sup>339</sup> De l'article 6 de l'ordonnance-Loi n° 69-054 du 5 décembre 1969 ainsi que sur les propositions d'exclusion formulées en vertu des articles 6, 48, 56 K du cahier général des charges.

<sup>340</sup> A ce jour, il n'existe pas de cas de désistement d'un membre ou de récusation par des tiers soumissionnaires

<sup>341</sup> Ordonnance-loi n° 69-054 du 5 décembre 1969 et de l'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969.

<sup>342</sup> Voir Annexe à l'ordonnance n° 69-0179.

<sup>343</sup> Gatson Mutamba Lukusa, « *Evolution Historique du portefeuille de l'Etat Congolais* », in La Manchette , 2 juillet 2007.

<sup>344</sup> Voir rapport BERCI, cartographie institutionnelle de la RDC, 2004.

<sup>345</sup> Voir ISDD, op. cit.

<sup>346</sup> Voir Programme du gouvernement, 2007-2011.

<sup>347</sup> Voir Emission télévisé, fiscalité et développement, RAGA, septembre 2007.

<sup>348</sup> Une classification qui sert de nomenclature pour mesurer la réglementation des pays sur les affaires et la mise en œuvre de cette réglementation. Voir <http://français.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=49>.

<sup>349</sup> Gaston Mutamba Lukusa, op. cit.

<sup>350</sup> Voir « *L'Etat contre le peuple : la gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en République démocratique du Congo* », op. cit.

<sup>351</sup> Voir la loi du loi n° 78-002 du 6 janvier 1978.

<sup>352</sup> Dans le domaine de la corruption, il n'existe pas de sanction à ce jour.

<sup>353</sup> A l'Ofida en 2005, un sous-directeur, deux inspecteurs ont été révoqués pour participation à la fraude et tout récemment deux directeurs ont été suspendus pour corruption et un autre pour mégestion. En 2006, un administrateur directeur technique a été suspendu ainsi qu'un sous-directeur et un receveur principal. Dans le cas de ceux-ci, l'instruction judiciaire est en cours. On a également enregistré plusieurs cas de suspension pour malversations financières pour lesquelles des enquêtes sont en cours.

<sup>354</sup> Renseignements livrés à BERCI par les agents de ces Régies financières sous couvert de l'anonymat.

<sup>355</sup> Un membre de la délégation est dans le comité de gestion de l'entreprise.

<sup>356</sup> Véhicules, frais de mission, maison, etc.

<sup>357</sup> Signalisme de la charte de l'Audit Interne avec le portefeuille etc. (chose toujours rejetée par les dirigeants passés).

<sup>358</sup> Entretien réalisée dans le cadre cette étude.

<sup>359</sup> Entretien avec un agent de l'OFIDA dans le cadre de cette étude.

<sup>360</sup> Il faut noter que la couverture électronique de la douane par exemple n'est que de 10 pourcent.

<sup>361</sup> Gaston Mutamba Lukusa, op. cit.

<sup>362</sup> Article 4.

<sup>363</sup> Articles 154 à 160.

<sup>364</sup> Loi n° 04/020 du 30 juillet 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la CELC, article 6, point i.

<sup>365</sup> Article 155 de la Constitution.

<sup>366</sup> Voir décret n°75/2003.

<sup>367</sup> Voir La référence plus 14 avril 2007, p. 13.

<sup>368</sup> Entretien avec le conseiller principal en charge de la bonne gouvernance et de la corruption.

<sup>369</sup> Voir Programme du gouvernement 2007-2011.

<sup>370</sup> Voir les piliers précédents.

<sup>371</sup> Voir les piliers précédents.

<sup>372</sup> Entretien avec le président d'une commission d'enquête parlementaire.

<sup>373</sup> Entretiens avec l'un des responsables de la CELC.

<sup>374</sup> A titre d'exemple : une source inconnue a rendu accessible le rapport Lutundula sur Internet, au moment même de sa distribution aux députés de l'Assemblée nationale. Les analystes politique considèrent cette diffusion comme un coup stratégique préélectoral du président honoraire de l'Assemblée nationale qui ayant formé un nouveau parti politique avec une large coalition comprenant plusieurs hommes politiques réputé y compris le président de ladite commission se serait servi de ce rapport dans le but de discréditer les principaux partis politiques de la transition.

<sup>375</sup> Voir Marie-Soleil frère, op. cit.

<sup>376</sup> Article 23 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>377</sup> Article 24 de la Constitution du 18 février 2006 et article 13 de la loi n° 96-002 du 22 juin 1996.

<sup>378</sup> Article 23 et 24 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>379</sup> Article 24 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>380</sup> Les journaux qui ont refusé d'accepter cet argent (*Le Potentiel, Le Phare...*) ont clairement estimé que les autres titres avaient été achetés par Kabila, citant pour preuves les mutations ultérieures constatées dans certaines lignes éditoriales (voir Marie-Soleil Frère, op. cit.).

<sup>381</sup> Voir Marie-Soleil Frère, op. cit.

<sup>382</sup> Voir l'étude publiée par l'Institut Panos, Paris, sur « *La situation des médias en RDC* », réalisée en collaboration avec le professeur Aimé Kayembe (2004), cité par Marie-Soleil Frère, op. cit.

<sup>383</sup> Le ministère de l'Information.

<sup>384</sup> Institut Panos, op. cit.

<sup>385</sup> Institut Panos, op. cit.

<sup>386</sup> La presse écrite s'autofinance mais les journaux sont à faible tirage (voir Marie-Soleil frère, op. cit.).

<sup>387</sup> Pour les fonds reçus des partenaires, les justifications ne se sont pas opérées comme il se devait. La raison, semble-t-il, est la disparition des pièces comptables à la suite de la destruction du siège de l'institution par les militants du parti politique Mouvement de libération congolais.

<sup>388</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi.

<sup>389</sup> Article 4.

<sup>390</sup> Négociation HAM et gouvernement lors de la suspension de la chaîne de télévision Raga pour avoir diffusé en directe des images non éditées des manifestations populaires du 30 juin 2005 contre la prolongation de la transition. (Entretien avec le président de la HAM.)

<sup>391</sup> Lors de la couverture des élections par la RTNC, le temps d'antenne de la campagne électorale du candidat Joseph Kabila à été plus grande que celui réservée au candidat Bemba Jean-Pierre. La Radio-télévision

nationale congolaise incriminée par la HAM n'écopa que de quelques heures de suspension.

<sup>392</sup> En effet, les organes de presse les plus critiques à l'égard du pouvoir ont été les plus «sanctionnés», les organes officiels bénéficiant d'un traitement de complaisance.

<sup>393</sup> Voir Le Journal, n° 327, 3 mai 2007 : « *A quand la dépenalisation du délit de presse?* » par Elma.

<sup>394</sup> Voir le cas du journaliste Bapwua Mwamba du Phare tué en 2006 lorsqu'il enquêtait sur le trafic des diamants dans la province du Kasai Occidental.

<sup>395</sup> L'Affaire Franck Ngyke.

<sup>396</sup> Voir Marie-Soleil Frère, op. cit.

<sup>397</sup> Voir Marie-Soleil Frère, op. cit.

<sup>398</sup> Voir *Stratégie de coopération et programme indicatif*, op. cit.

<sup>399</sup> Voir Etude BERCI, « *CNS ou Les leçons à tirer de la conférence nationale souveraine et ses implications pour le dialogue intercongolais* », Berci Juin 2001.

<sup>400</sup> Voir sondage BERCI de mai 1998.

<sup>401</sup> Voir CNS, op. cit.

<sup>402</sup> Voir sondage BERCI de mai 1998, op. cit.

<sup>403</sup> La CENCO, Le Réseau de lutte contre la corruption, (RELCOF), l'Association Africaine des droits de l'homme, (ASADHO), La Ligue congolaise de lutte contre la corruption, (LICOCO), le Groupe d'actions pour la surveillance de la transition (GAT), Association des bâtisseurs chrétiens (ABC), Observatoire congolais des droits humains, Œuvres sociales pour le développement, Comité des observateurs des droits de l'homme (CODHO), Ligue congolaise des électeurs (LCE), JRCI, Ligue des électeurs (LE), la Voix des Sans Voix (VSV), etc.

<sup>404</sup> Journal officiel, numéro spécial du 15 août 2001.

<sup>405</sup> Articles 1, 2 et 35 de la loi 004/2001 du 20 juillet 2001.

<sup>406</sup> Article 3 de la loi 004/2001 du 20 juillet 2001.

<sup>407</sup> Article 5 et 63 de la loi 004/2001 du 20 juillet 2001.

<sup>408</sup> Article 4 de la loi 004/2001 du 20 juillet 2001.

<sup>409</sup> Voir ISSD, op. cit.

<sup>410</sup> En dépit de l'existence de listes de membres adhérents, il n'est pas rare de voir un président d'une ONG ou d'un ASBL, être président à vie. (Voir ISSD, op. cit.)

<sup>411</sup> Article 4 de la loi 004/2001 du 20 juillet 2001.

<sup>412</sup> Entretien avec le ministre du plan.

<sup>413</sup> Entretien avec le ministre du plan.

<sup>414</sup> A titre d'exemple, des sources anonymes indiquent qu'il existe des organisations de la société civile qui reçoivent des fonds des entreprises minières tels que l'entreprise Malta Forest pour enquêter sur la corruption au sein du secteur minier dans la province du Katanga.

<sup>415</sup> Voir la loi 2005 dite anti-corruption, op. cit.

<sup>416</sup> Des membres d'organisations de la société civile ont été menacés parce qu'ils avaient dénoncé des actes de corruption et de détournement des deniers publics. Par exemple, les membres de l'organisation ASADHO-Katanga et de l'organisation Nouvelle dynamique syndicale furent menacés à plusieurs reprises parce qu'ils dénonçaient le pillage des ressources naturelles au Katanga.

<sup>417</sup> Par la recherche des avantages politiques, repositionnement et duplicité du discours, immoralité sont les caractéristiques visibles de ceux qui l'animent. (Voir Atubulo Elika, op. cit.)

<sup>418</sup> A cet égard, la société civile est d'ailleurs parfois perçue comme un facteur de démocratisation. Ou encore, une exigence à rencontrer pour que la société civile puisse s'épanouir est qu'elle se situe dans un environnement démocratique.

<sup>419</sup> Ces interactions peuvent être d'opposition, de confrontation, de prévention, d'avertisseur, de subsidiarité, de coopération.

<sup>420</sup> Car la relation évolue au gré des circonstances.

<sup>421</sup> Ce fut le cas en RDC lors du Dialogue intercongolais où les membres la composante société civile devinrent membre du gouvernement et du Parlement.

<sup>422</sup> Depuis 1990, la société civile congolaise participe à toutes les rencontres politiques qui déterminent le futur de la République démocratique du Congo. De la Conférence nationale souveraine au Dialogue intercongolais, la société civile est devenu un acteur important du processus politique. Un nombre important des membres de la société civile, ayant participé à ces différentes assises ont occupé des postes de responsabilité pendant la Conférence nationale souveraine et pendant la transition par exemple en dirigeant les institutions ainsi que en occupant, des postes ministériels et de mandataire public conformément à l'accord global et inclusif.

<sup>423</sup> Voir Olivier de Sardan, op. cit.

<sup>424</sup> Micheal Johnston, op. cit.

<sup>425</sup> Ibidem.

<sup>426</sup> Les exemples dans ce domaine sont légion. Notons que déjà pendant la période de Mobutu sous la pression des bailleurs de fond, le Premier ministre avait en 1989 institué un centre d'ordonnancement unique qui n'a jamais été effectif. La période de transition de 2003, suite à l'accord global et inclusif prévoyant le poste du ministre du Budget, voulait restaurer le centre d'ordonnancement unique. Mais, jusqu'à ce jour, il subsiste encore plusieurs autres centres d'ordonnancement qui échappent au contrôle du ministre du Budget notamment le Président de la République, le Bureau du président, la Maison civile, la Maison Militaire, les services de sécurité, la Banque centrale, le ministère des Finances, etc.

<sup>427</sup> Par exemple le rattachement récent de l'Inspection générale des finances à la présidence.

<sup>428</sup> L'exemple le plus récent est le cadastre minier.

<sup>429</sup> Le ré-examen actuel des contrats miniers est perçu par les observateurs avertis de la scène politique congolaise comme un nouveau partage «judicieux gâteau» pour les nouvelles autorités tout en donnant l'impression de se conformer aux pressions internationales.

<sup>430</sup> Thomas Callaghy, « *Zaire : State Society Struggle* », Columbia University, 1988.

<sup>431</sup> Entretien, sous couvert de l'anonymat, avec différents responsables des commissions parlementaires, des dirigeants des institutions de contrôle et des ministres des différents régimes qui se sont succédé dans le pays.

<sup>432</sup> Ibidem.