PROJET DE LOI PORTANT SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : REFLEXIONS SUR LES COMPETENCES ET LES CHANCES DE SUCCES D'UNE AGENCE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Par Laurent MAKAL et KAFUKIS KAPEND[1]

INTRODUCTION

La corruption figure parmi les infractions graves selon la Convention contre la criminalité transnationale organisée et en République Démocratique du Congo, les acteurs gouvernementaux ont mis en place une politique criminelle pour contenir ce phénomène criminel qui n'épargne aujourd'hui aucun pays. Grâce à la technique documentaire et la méthode exégétique, nous allons essayer dans cette réflexion d'analyser les chances de succès d' une agence nationale de lutte contre la corruption dont le projet de loi a fait l'objet d'un vif débat au parlement.

Parmi les maux qui rongent la société congolaise, figure en bonne place la corruption; ce phénomène criminel transnational qui revêt plusieurs formes ne pose aucun doute quant au ravage qu'il ne cesse de causer dans les divers secteurs de la vie nationale congolaise. Pour le contenir, de nombreux mécanismes et mesures ont été mis en place.

Parmi ces mécanismes qui sont à situer en dehors du Code pénal congolais (contenant la principale législation répressive en la matière), nous pouvons citer : la ratification par le gouvernement congolais de la Convention des Nations unies contre la corruption(CNUC), du Protocole contre la corruption de la Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADEC) et de la Convention de l'Union africaine.

Outre ces mécanismes au plan international, des normes juridiques et des mesures ont été adoptées par l'Etat congolais, il s'agit notamment de la promulgation de la Loi sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, la réforme de l'Administration publique, l'adhésion du pays à l' Initiative pour la Transparence des entreprises extractives (l'ITIE), le Décret-loi de 2003 portant Code de bonne conduite des agents de l' Etat, le Décret-loi de 2003 créant l' Observatoire du Code d'éthique professionnelle, la ratification par le parlement congolais de la Convention de l'Union africaine de lutte contre la corruption. Comme on peut le constater, les mesures et les moyens de lutte contre la corruption ne font que s'accroître bien que les autorités publiques peinent à en limiter la proportion.

1 Assistants à la Faculté de Droit Université de Kolwezi, maklaurent@yahoo.fr.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

À l'heure actuelle, l'initiative d'un Projet de loi portant organisation et fonctionnement d'une Agence Nationale de Lutte contre la Corruption divise les parlementaires. D'emblée, il convient de dire que les efforts entrepris par divers acteurs impliqués dans cette lutte sont encore qualifiés d'insuffisants, ils sont très mal cotés au niveau international.[2]

À ces jours, deux signes forts annoncent la lutte contre la corruption dans le pays; il s'agit du déclenchement de l'opération tolérance zéro et de la convocation par décret du Forum national sur la lutte contre la corruption en 2009, forum qui a débouché sur la mise sur pied du Document stratégique de lutte contre la corruption.En dépit de ces mesures et réformes, force est de constater que la République Démocratique du Congo continue à figurer parmi les Etats du monde où la corruption se porte bien. Le pays occupe la 154e place sur la liste des Etats le plus corrompus, selon l'ONG Transparency International. La lutte contre la corruption demeure encore inefficace malgré l'existence de divers mécanismes et mesures sus- évoquées.

Nous remarquons aujourd'hui par exemple que dans le secteur public, il y a le coulage des recettes publiques, l'évasion fiscale estimée à plus de 20.000.000 de francs congolais. À ces facteurs, nous pouvons épingler l'absence d'ouverture des enquêtes judiciaires, l'inexistence des sanctions, enfin, nous constatons que les mandataires des entreprises publiques présumés coupables de corruption loin d'être poursuivis, sont seulement interpellés de manière fantaisiste. Dans ces cas, nous pouvons nous interroger sur l'apport que constituerait l'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption par rapport aux autres mécanismes de lutte contre la corruption déjà en application dans le pays.

Dans cette réflexion, nous nous sommes donné un certain nombre des questions à savoir :

- Quelles sont les compétences de l'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption par rapport aux missions dévolues au pouvoir judiciaire dans notre pays?
- L'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption est-elle une pure copie des mécanismes de lutte contre la corruption existant sous d'autres cieux?
- Les moyens légaux en application dans le pays pourront-ils à eux seuls contenir de manière efficace ce fléau?

La présente recherche est structurée autour de trois chapitres, le premier chapitre analyse les moyens légaux que se donne l'Etat congolais pour contenir le phénomène de la corruption. Le deuxième chapitre, est quant à lui, consacré à la réflexion sur les compétences et les chances de succès de l'Agence nationale de lutte contre la corruption et enfin, le troisième chapitre examine les pistes de solution au phénomène de la corruption en République Démocratique du Congo.

2 *ONG TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Rapport sur le classement annuel de la corruption de 2010.*

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

A. L'ETAT CONGOLAIS ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.

I. Historique légale de la répression de la corruption.

L'actuelle Constitution de la République contient des dispositions qui font allusion à la lutte contre la corruption dont parmi elles la disposition de l'article 99 qui recommandent au Président de la République et aux membres du gouvernement de déclarer leur patrimoine avant l'entrée en fonction. Cette disposition constitutionnelle vise le renforcement de la transparence dans la gestion de la chose publique. En outre, la même 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.[3] Ces textes constitutionnels renforcent la répression de la corruption appelée la grande corruption.Notons qu'en dehors de la Constitution qui parle de manière tacite de la corruption, le pays dispose d'autres textes incriminant la corruption.

Les textes répressifs de l'infraction de corruption ont connu une évolution à travers les époques, ceux-ci d'une manière générale traduisent le vœu du pouvoir congolais à lutter contre la corruption au moyen des textes légaux. Ces derniers ont comme avantage d'avertir avant de punir. Autrefois la corruption était prévue et réprimée par les articles 147 à 150 du Code pénal, livre II. Ces dispositions ont été modifiées par l'article 2 de la loi n°73/017 du 5 janvier 1973; cet article 2 a inséré l'article 149 bis. La loi du 05janvier1973 sera par la suite complétée par l'ordonnance- loi n°73/010 du 14 février 1973.[4]

Le texte en vigueur à ces jours est la loi n°05-006 du 29 mars 2005 modifiant et complétant le décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal congolais. L'origine de cette nouvelle loi s'explique par l'inefficacité de l'ancienne législation pénale, la RDC a eu à recourir ainsi aux divers textes juridiques internationaux notamment à la Convention internationale des Nations unies de Lutte contre la Corruption(CNUC) et la Convention de l'Union Africaine sur la prévention de la corruption adoptée récemment par le Parlement congolais.

Notons que cette nouvelle loi de 2005 a eu pour mérites les nombreuses innovations relatives à l' infraction de corruption et à sa répression, concrètement ces innovations ont consisté dans la distinction entre la grande et la petite corruption, la corruption passive et active, l'extension de la loi sur la corruption à d' autres acteurs notamment à l'agent exerçant dans la fonction publique, la réaffirmation du rôle du pouvoir judiciaire et de la Commission de l' éthique et de lutte contre la corruption dans la prévention, la protection des dénonciateurs des actes de corruption contre les éventuelles représailles, les extraditions pour des cas de corruption.

3 Article 164 de la Constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles.

4 *Bony CIZUNGU NYANGEZI*, Les infractions de A à Z, Editions Laurent NYANGEZI, 2002, p. 201.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

L'on peut affirmer que le dispositif légal contre la corruption dans le pays affiche complet avec l'achèvement de la réforme judiciaire. Cependant, les manifestations de l'infraction de corruption sont diverses et évolutives à tel enseigne qu'il est impossible de les répertorier toutes; tel est le cas par exemple de la corruption sexuelle dont les manifestations peuvent être diverses.

Outre les dispositions du Code pénal relatives à la corruption, existe une série des lois complémentaires en la matière. Le Code de bonne conduite de l'agent public dans le pays qui est déjà opérationnel depuis plusieurs années, celui-ci constitue une interpellation du fonctionnaire de l'Etat contre certaines anti- valeurs. Pourtant ce Code semble irréaliste, car, les causes engendrant la corruption dans le secteur public ne sont pas abordées, la fonction publique regorge environs une pléthore des agents qui vivent généralement des avantages transformés en corruption que de la maigre rémunération, les retraites n'étant pas envisagés.

Quelques constats méritent d'être soulignés à propos de la lutte contre la corruption par les moyens juridiques : le premier est que l'Etat congolais considère la corruption comme une infraction punissable par la loi qui doit être réprimée par le pouvoir judiciaire. Le second constat est le fait que de nombreux témoignages prouvent l'inexistence des procès judiciaires et même des arrestations pour le cas de corruption et de ses infractions satellites. Selon nos enquêtes menées auprès du parquet près le Tribunal de Grande Instance de Kolwezi et le Tribunal de Paix, les données judiciaires de 1999 à 2015 affichent 0 taux des procès et arrestations pour l'infraction de corruption, exceptés quelques cas d'arrestations pour les détournements des deniers publics, une des infractions satellites à la corruption commis par les quelques ordonnateurs et comptables de l'Etat. Souvent ces dossiers de détournements finissent par être classés sans suite et ce, après quelques simulacres d'instructions par le parquet. Pourtant les manifestations de l'infraction de corruption sont visibles au sein de la société toute entière. Il est souvent dit que les mécanismes juridiques de lutte contre la corruption s'imposent à tous, ceci est vraiment inconcevable pour le cas de l'infraction de corruption, l'impunité persiste en dépit de l'opération tolérance zéro lancée par le Président de la République dans le pays et la mise sur pied d'un document de stratégie de lutte contre la corruption.

Le pouvoir judiciaire comme garant de la paix et de l' ordre public reconnait sa responsabilité dans la lutte contre la corruption, ainsi parlant de l' apport du pouvoir judiciaire dans la lutte contre la corruption, l'ex ministre de la justice avait indiqué que les efforts menés contre la corruption dans le domaine judicaire portaient sur la consécration de l'indépendance de la magistrature, la création du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, le recrutement de 2000 magistrats dont 400 femmes… Cette philosophie de parfaire la réforme judiciaire était donc motivée

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

par le souci de rendre cet appareil plus efficace, c'est de cette façon que la justice entendait contribuer à la lutte contre la corruption dans le pays et ce, dans une approche plurielle.[5]

1. La corruption : une infraction plurale en droit pénal congolais et partant difficile à dénoncer et à réprimer

Selon la classification des infractions en Droit positif congolais qui tient compte des divers critères, la corruption est une infraction plurale, c'est-à-dire, celle qui exige la participation de deux ou plusieurs personnes pour sa réalisation. Cette nature est l'un des obstacles à sa répression, en pratique il est utopique de voir le corrompu dénoncer le corrompant sauf dans le cas d'une tentative de corruption. Les cas de dénonciation proviennent des tierces personnes qui craignent les représailles de la part des dénoncés et celles-ci sont très constamment sujettes à discussion avant d'être acceptées par l'organe poursuivant.

La loi de 2005 protège les dénonciateurs de l'infraction de corruption, en pratique cette protection reste fragile surtout lorsque la justice se laisse instrumentalisée par les acteurs de la grande corruption. Les dénonciateurs de la grande corruption dans laquelle les grands acteurs sont impliqués s'exposent à plusieurs risques dont la perte de l'emploi et l'impossibilité totale d'en trouver un autre chez un nouvel employeur, car la grande corruption s'opère en réseau.

Les formes de la corruption dans le monde sont diverses à tel enseigne qu'il est impossible d'en établir une liste incluant tous les cas qui rentrent dans l'infraction de corruption. D'ailleurs, c'est à cause de cette difficulté qu'il existe diverses classifications de corruption, lesquelles classifications constituent des réalités diversifiées selon les Etats; certaines d' entre elles sont données aussi bien par les organisations non gouvernementales que par les Etats.

La conséquence de cette diversification de classification est la pluralité des moyens de lutte contre ce fléau qui doit prendre en compte les réalités de chaque Etat. La consécration par le Code pénal de la corruption a pour conséquence que celle-ci est une infraction pénale et relève de l'apanage de l'appareil judiciaire quand bien même qu'il pourrait exister d'autres structures pouvant concourir à sa détection. Seul le pouvoir judiciaire peut qualifier les faits de corruption ou les disqualifier. Le Code pénal congolais ne regorge pas tous les aspects relatifs à la corruption qui du reste sont évolutifs et changeants selon les secteurs où ils sont pratiqués, les mentions du Code pénal sont déficitaires pour aider l'organe poursuivant qui est lié au principe de la légalité des délits et des peines de déchiffrer les cas de corruption.

5 *LUZOLO BAMBI LESA*, Allocution tenue lors d'un atelier sur la corruption à Kinshasa le 22 février 2013.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

2. Une lutte qui fait intégrer divers acteurs avec certains pouvoirs.

L'adoption par le pays d'un Document de stratégie de lutte contre la corruption inaugure la participation de diverses institutions dans la lutte. Élaboré par les Sud-africains et quelques experts congolais, après la tenue d'un forum sur la lutte contre la corruption, la vision de ce Document contenant 104 résolutions et recommandations reste celle de permettre aux instances nationales d'élaborer des lois et des structures qui puissent permettre au gouvernement de lutter contre la corruption.

Plusieurs structures ayant des pouvoirs diversifiés prennent part dans cette lutte, ceci pour corroborer les propos de l'ex ministre de la justice selon lesquels la lutte contre la corruption exige une approche holistique avec l'implication de tous les acteurs. Certaines structures telles que l'OCEP (Observatoire de lutte contre la corruption) possède le pouvoir de recevoir des plaintes en matière de corruption, la fonction publique comme acteur a pour mission de prévenir et de poursuivre les cas de corruption.

3. Une politique criminelle intégrant les normes internationales en la matière

Comme souligné dans notre introduction, la corruption est un phénomène transnational qui nécessite divers acteurs pour son éradication. Membre des Nations unies, la République Démocratique du Congo ne pouvait demeurer à l'écart des efforts menés par les Etats membres de cette organisation en matière de corruption. C'est donc dans cette philosophie de respecter les directives de cette organisation internationale en matière de corruption que l'Etat congolais a mis sur pied la loi numéro° 04/ 016 du 19 juillet 2004 portant sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

En effet, conscient du danger que la sous-administration du territoire par des groupes rebelles aggravés par les conséquences de la guerre à peine achevée, qui constitue un potentiel indubitable pouvant constituer un terrain de prédilection notamment pour le blanchiment de l'argent.[6] Celui-ci étant considéré comme un des corollaires de la corruption alors que les autorités publiques avaient arrêté déjà en novembre 2002, une stratégie nationale de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et la criminalité transnationale organisée, la loi sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sera mis sur pied par le gouvernement congolais en 2004.

A ces jours, l'adoption du projet par le parlement de la loi autorisant la ratification de la Convention de l'union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption fait exprimer davantage le vœu du gouvernement congolais de se mettre au même diapason avec les autres Etats africains. Ce texte de deux articles exige aux Etats parties à la Convention d'assurer la bonne gouvernance et le principe de transparence dans la gestion des affaires publiques, il convie les Etats de rester éveillé sur la question de corruption.

6 Exposé des motifs de la loi n° 04/016 du 19 juillet 2004 portant sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

L'adhésion de la République Démocratique du Congo à l'OHADA (organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires) est également à inscrire dans la lutte contre la corruption; parmi les objectifs poursuivis par le droit de l'OHADA existe celui de garantir la sécurité juridique et judiciaire au sein de cette communauté. La plupart des investisseurs se plaignaient de la tracasserie fiscale dont ils étaient l'objet dans les régions où ils œuvraient. Le droit des affaires qui est jugé archaïque tant au plan matériel que processuel ne favorisait pas un bon climat des investissements au pays, la réforme de ce droit apparaissait pour la RDC comme une impérieuse nécessité, c'est parmi les raisons de l'adhésion de ce pays à l'OHADA.[7]

L'adhésion du pays à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) prouve également la ferme volonté de l'Etat congolais de ne pas rester à l' écart des efforts menés en vue d'une transparence dans le domaine des industries extractives telles que le veut les autres Etats dans lesquels les activités industrielles jouent un rôle majeur dans l'économie. A ces efforts, s' ajoutent d'autres qui militent en défaveur des délits connexes à la corruption dans le secteur public, il s'agit entre autres de la bancarisation de la paie des agents de l'Etat, une opération qui a permis à l' Etat congolais de trouver les reliquats de l'ordre de 1,3 milliard des francs congolais. Ces reliquats constituaient un manque à gagner pour le trésor congolais avant le lancement de l'opération. À cette bancarisation s'ajoutent les audits menés dans les divers services de l'Etat. Comme souligné ci haut, la lutte contre la corruption bénéficie de nombreux programmes de gouvernement et parmi eux certains exigent la participation non seulement de la justice mais de plusieurs autres institutions publiques, c'est le cas du programme initié par l'Observatoire du Code d'éthique professionnelle, qui intéressait diverses institutions de l'Agence nationale d'investissement jusqu' à la police nationale congolaise. Les mécanismes de lutte contre la corruption consacrés par le pays s'attaquent d'une manière générale à la corruption sans tenir compte des causes qui engendrent cette dernière.0

II. Les retombées des mécanismes légaux et extra légaux

De nombreux cas de corruption sont à situer parmi le chiffre noir, d' ailleurs divers rapports sur la corruption indiquent que le taux de zéro corruption est inexistant dans tous les Etats du monde. Les fonctions d'intimidation et de resocialisation de la peine, qui constituent les fondements des moyens légaux, ne résolvent rien quant au phénomène de la corruption dans notre pays. Diverses raisons peuvent être avancées et parmi elles le caractère plural de l'infraction de corruption ainsi que les tares de notre justice.

L'opération tolérance zéro lancée n'a pas consacré la fin de l'impunité au pays surtout pour l'infraction de corruption où la prescription intervient dans un temps court après la commission des faits. Il est même affirmé que lorsque l'infraction de corruption est caracté-

7 *COPIREP et ROGER MAKELA*, Modalité d'adhésion de la RDC au traité de l'OHADA, rapport final, Volume 1, p. 25.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

risée par la perception illicite des dons, des présents, des commissions ou des primes, c'est seulement du jour de cette perception que court le délai de prescription. Elle commence à courir à compter du jour de la sollicitation ou de l'acceptation, elle peut être une infraction continue.[8]. Les autres moyens de lutte contre la corruption ont apporté de maigres résultats; pour les crimes connexes à la corruption, nous citerons l'instauration de la bancarisation, la participation du pays à l ITIE et d'autres. Cependant, la corruption se porte encore bien au pays et doit encore faire l'objet de diverses initiatives, celles-ci ne cessent pas d'être évoquées pendant les forums, les conférences, les séminaires, les ateliers, etc.

En dépit des résultats fatidiques enregistrés par des moyens légaux de lutte contre la corruption, l'Etat congolais continue de faire confiance à son appareil judiciaire pour lutter contre l'infraction de corruption, la dernière preuve de cette confiance est le dépôt de la plainte du chef de l'Etat pour dénonciation de corruption à l' endroit de certains dignitaires du pays. Il est encore impossible de spéculer sur les résultats de certaines résolutions et recommandations du forum de 2002 sur la lutte contre la corruption qui sont opérationnelles telles que la nomination d'un Conseiller du Président en matière de lutte contre la corruption. Ces initiatives sont tous budgétivores et n'affichent aucun résultat concret vis-à-vis de ce fléau.

Les efforts de la société civile et des organisations de défense des droits de l'homme présentent un bilan mitigé dans la lutte contre la corruption, les maux qui rongent ces organisations diminuent leur efficacité. Pour la société civile, la conquête du pouvoir politique par ses membres et la dilapidation de ses moyens financiers fragilise l'organisation et par ricochet de ses projets dans la lutte contre la corruption.[9]

Il convient de dire que l'arsenal juridique de lutte contre la corruption existe dans le pays et est appliqué par le pouvoir judiciaire selon l'organisation de cette dernière par la constitution congolaise et par un code pénal renforcé par la loi sur la corruption datant de 2005. De plus certains services spécialisés étaient institués, il s' agit de la Brigade d'antifraude, un bras attaché au parquet en vue de la détection des cas de fraude et de l'Office National des Biens Mal Acquis(OBMA), tous chargés de lutter contre les infractions satellites de la corruption. Cependant; les acquis de ces services n'ont pas été salués par l'ensemble de la population congolaise. Les autres initiatives de lutte contre le fléau existent au pays, celles-ci sont d'une manière générale l'œuvre de la société civile et de certaines organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme. Ces initiatives sont aussi jugées déficitaires, car, ces organisations dénoncent la corruption, qui reste encore un moyen d'acquérir la richesse facile et de subvenir aux besoins de certains ménages.

8 *Bony CIZUNGU NYANGEZI*, op. cit. p.208.

9 *MUTEBA TSHITENGE Florimond,* Le rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption, document de la société civile, publié en Novembre 2006, p, 4.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

B. LES COMPETENCES ET LES CHANCES DE SUCCES DE L'AGENCE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

I. Le projet de loi portant création d'une Agence Nationale de lutte contre la Corruption : utopie ou pure copie du droit comparé?

Il est vrai que la corruption continue de poser des problèmes sérieux et ce, en dépit des mécanismes juridiques de lutte déjà existant au pays; cette affirmation peut conduire à la conception d'autres initiatives pour la contenir mais sous réserve de certaines conditions. Parmi celles-ci, nous pouvons souligner le fait que ces initiatives ne doivent pas consister en une répétition des initiatives de lutte déjà expérimentées par le pays, empiéter sur les pouvoirs des autres institutions ni exiger de la part du gouvernement déjà saturé un nouveau budget.

L'initiateur du Projet de loi portant création de l'Agence Nationale de Lutte contre la corruption se fonde sur des motivations internes et internationales, parlant des motivations internes, le concepteur évoque le cadre macro-économique; il affirme que la corruption est une de plus grandes entraves à la croissance économique. Il s'agit d'une pandémie qui accentue les inégalités sociales et la pauvreté au pays. Au plan externe, le caractère transnational de l'infraction a exigé au pays de ratifier les différents traités et accords de lutte contre la corruption, nous citerons la convention de l'Union africaine. Cette Convention de l' Union africaine vise à promouvoir et à renforcer en Afrique par chacun des Etats parties des mécanismes nécessaires pour prévenir, détecter, réprimer et éradiquer la corruption et les infractions assimilées dans le secteur public et privé. A cette exigence de la Convention, s' ajoute une autre épinglée par la Convention de lutte contre la corruption de la SADEC(South african developpement community) signée par la RDC le 19 mai 2008 et qui préconise l'établissement par chacun des Etats parties des mécanismes nécessaires pour prévenir et dépister ce fléau.

Il y a lieu d'inclure les résolutions de certains forums tels que les concertations nationales au cours desquelles la décision de mettre une agence nationale de lutte contre la corruption et la nomination d'un conseiller spécial du chef de l'Etat en matière de corruption étaient décidées. De plus, le forum de 2009 sur la lutte contre la corruption dans une de ses résolutions avait émis le vœu de la création d'une agence de lutte contre la corruption.

Considérant la vérité selon laquelle l'on ne peut s'exercer à l'activité législative sans interroger le droit comparé, l'agence nationale de lutte contre la corruption existe dans la plupart des pays sous différentes appellations, nous pouvons citer à titre d'illustration le décret numéro°2013-960 du 25 octobre 2013 portant création d'un Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales en France. Soulignons que la même expérience a été également tentée au Maroc. En dépit des divergences de vues sur la mise sur pied de ce projet par le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif pourrait créer cette agence par un décret, car, il relève de son pouvoir de mettre sur pied une agence de lutte contre la corruption. Cependant, il reste encore de savoir si ce projet vaut vraiment la peine pour un pays qui a besoin du financement pour les arriérés électoraux. Et aussi si les résul-

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

tats seront fameux. Aujourd'hui, il ne fait l'ombre de doute que les compétences d'une telle agence restent une source des conflits.

II. Les compétences de l'Agence : une source des conflits.

Pour le concepteur du projet, l'agence est une structure indépendante des services publics, elle a une mission particulière. Cette agence devra être autonome par rapport aux pouvoirs publics en vue de garantir sa totale indépendance. Elle aura deux rôles essentiels, explique le député national Henri-Thomas Lokondo : « d'une part, elle recueille les plaintes émanant des particuliers, relatives à des faits de corruption sans empiéter sur les missions naturelles de la justice, elle permet ainsi une action plus rapide et efficace.[10]

D'autre part, l'Agence est chargée d'identifier les causes structurelles de la corruption et des incriminations qui lui sont connexes, et de proposer toutes les réformes législatives, réglementaires ou administratives de nature à promouvoir une bonne gouvernance, y compris en matière de transaction internationale.[11]

Membre de l'Organisation des Nations unies, la RDC a ratifié le 23 septembre 2010 la Convention des Nations unies contre la corruption, laquelle en son article 6 recommande aux Etats parties, conformément aux principes fondamentaux de leur système juridique, de mettre en place un ou plusieurs organes chargés de prévenir la corruption.[12] Il en est de même de la Convention de l'Union africaine sur la prévention de la lutte contre la corruption que l'Assemblée Nationale a adoptée le 09 novembre 2012. Elle vise notamment à promouvoir et à renforcer la mise en place en Afrique, par chacun des Etats parties, des mécanismes nécessaires pour prévenir, détecter, réprimer et éradiquer la corruption et les infractions assimilées dans les secteurs publics et privés. C'est aussi le cas du Protocole contre la corruption de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), signé par la RDC le 14 août 2001 et ratifié le 19 mai 2008. Ces conflits sur les compétences de ladite agence sont doublés de nombreuses critiques adressées au projet de loi sur cette matière.

III. LES CRITIQUES ADRESSEES AU PROJET DE LOI

Pour la motion incidentielle apportée par un membre de l'Assemblée nationale congolaise, certaines dispositions de ce projet de loi énervent la constitution congolaise, c'est notamment l'article 8 qui accorde le pouvoir à l'Agence Nationale de recevoir des plaintes en rapport avec la corruption, un pouvoir reconnu au parquet. L'action publique revient exclusivement au ministère public, donc au parquet et aucun organe ne peut se mêler dans la recherche et la poursuite des faits infractionnels.

10 *Pitchou MULUMBA*, Agence nationale de lutte contre la corruption, *in* le Potentiel*, du 26/03/2014.*

11 *Ibidem.*

12 Article 6 de la Convention des Nations unies contre la corruption.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Un argumentaire qui bat de l'aile, car la constitution congolaise ne fait pas figurer le parquet parmi les institutions judiciaires de la RDC. Une originalité mérite d'être soulignée pour l'agence nationale de lutte contre la corruption, il s'agit de l'étude des causes structurelles de la corruption, réalités non encore abordées par les mécanismes juridiques en place. Ceux-ci ont abordé l'infraction de corruption comme étant une maladie sans virus. A l'analyse, la complexité des actes ou comportements qu'on peut qualifier de corruption rend quasi impossible la lutte contre ce fléau.

IV. LES TYPES DE CORRUPTION A COMBATTRE PAR L'AGENCE NATIONALE DE CORRUPTION

Il existe plusieurs manifestations de l'infraction de corruption, l'on ne peut être à mesure d'en dresser une liste exhaustive; parmi elles nous pouvons citer le pot de vin, le trafic d'influence, le détournement, la fraude etc.… Certains auteurs préfèrent parler de petite corruption et de grande corruption, la grande corruption est celle qui se pratique au niveau des autorités administratives. Cette dernière correspond à ce que les criminologues appellent la criminalité en col blanc, qui exige des spécialistes dans le domaine pour sa détection. Le pot de vin est l'échange d'argent ou des faveurs contre un contrat ou un service donné, ceci se passe souvent dans l'illégalité ou le non-respect des règles établies dans une organisation. Le trafic d'influence est une forme de corruption qui consiste pour une personne qui promet d'exercer improprement son influence dans la prise de décision quelconque en échange d'un avantage ou d'un service. C'est une pratique courante d'abus d'autorité en RDC, qui est souvent accompagnée des mesures de représailles. Certaines infractions satellites pourront échapper à la compétence de l'agence, parlant du détournement des derniers publics opéré par un fonctionnaire, le procureur général de la république a fini par inviter les magistrats du parquet et les auxiliaires à user de toutes les voies légales pour rechercher les infractions de détournement et pour en poursuivre les auteurs.

Une reconnaissance implicite de l'impunité quant aux infractions de détournement, la mercuriale souligne même les obstacles de la répression pour l'infraction de détournement de deniers publics et privés qui sont entre autres les immunités et privilèges de juridiction dont sont couvert la plupart des auteurs de l'infraction de détournement, le ministère public n'est même pas permis à les entendre si il n'a pas l'autorisation des institutions publiques dont ils sont membres, il existe donc une sorte de banalisation de cette infraction.[13]

Il en est de même de la corruption qualifiée d' interne par d' autres acteurs, cette corruption qui se manifeste sous la forme de la petite corruption et dont les pratiques sont entre autres la contribution scolaire des parents, la corruption sexuelle avec des cotes sexuellement transmissibles, le détournement de l'aide extérieure, les honoraires sous table, le coupage, le transport, la compensation et la motivation dans les médias, l'augmentation impré-

13 Flory KABANGE NUMBI, L'infraction de détournement des deniers publics et privés en droit positif congolais mercuriale prononcée lors de la rentrée judiciaire de la Cour suprême d' octobre 2009, p.44.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

visible des prix des produits des sociétés. Ce type de corruption semble invincible vis-à-vis des compétences que l'agence nationale de lutte contre la corruption voudrait avoir. La corruption dite internationale, c'est-à-dire, celle dont les acteurs appartiennent à des Etats différents et qui ne peuvent être réprimée que par les Etats signataires de la Convention internationale contre la corruption.

Le secteur minier congolais, de l'enseignement et celui des affaires font objet d'une corruption sans précédent, qui est encouragée par l'élite politique et économique, tout porte à croire que ce phénomène criminel ne peut être combattu par le projet de l'institution d'une Agence Nationale de Lutte contre la Corruption. La complexité de ce phénomène impliquant aussi bien les acteurs nationaux qu'internationaux pourrait rendre fragile les compétences de l'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption telles qu'émises dans le projet loi. Depuis l'indépendance jusqu' à ces jours, la République Démocratique du Congo n'a pas encore recouvré la souveraineté sur les richesses de son sous-sol, nombreuses de ses politiques de gestion des richesses minières lui sont encore dictées par l'extérieur, le secteur minier est en proie à la corruption internationale et nationale.

V. LES ENJEUX ET MOYENS LEGAUX DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Tout le monde au pays est conscient de l'existence de la corruption mais l'idée de finir avec la petite comme la grande corruption est mal venue pour la majorité qui a su ériger ce mal en mode de vie. Le seul moyen encore privilégié pour combattre ce fléau reste la répression. Cependant, il est à faire remarquer que la conception du droit chez les africains en général et pour le peuple congolais, en particulier, reste encore dominée par le droit coutumier. Ce dernier prône la réparation en lieu et place de la répression; à proprement parler la culture africaine est plus portée par la justice réparatrice que par la justice pénale, qui est caractérisée par la recherche et la répression des auteurs d'infractions.

Cette affirmation peut conduire à la conclusion selon laquelle les moyens légaux de lutte contre la corruption continuent de jouer un rôle d'affichage surtout sur des faits qui sont tacitement acceptés par la société; ils sont produits dans l'optique de faire respecter certaines exigences internationales. Nous ne cesserons de dire que l'Etat congolais est encore un bon élève pour apprendre les autres législations pénales qu'il applique parfois sans chercher à les adapter à ses propres réalités ni à s'interroger sur les principales motivations qui les ont inspirées. Tel est le cas avec les législations des pays développés d'où a été tirée l'idée de la création d'une Agence Nationale de Lutte contre la Corruption. L'enjeu est celui de faire voir aux Etats du monde que le pays partage leurs aspirations sur les moyens de lutter contre le phénomène de la corruption malheureusement l'effectivité de toutes les initiatives relevant du droit comparé est buttée à d' énormes difficultés parmi elles la difficulté d'ordre culturel.

Ces Etats dits développés ont déjà réussi à contenir dans des limites acceptables certaines formes de corruption en combattant leurs causes structurelles; l'on peut confirmer que la petite corruption comme nous l'entendons au pays selon les différentes classifica-

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

tions se porte à merveille, elle est banalisée par toutes les couches de la population congolaise pauvres, riches. Les intellectuels comme les analphabètes congolais ne croient plus à la gravité de la petite corruption. Il est à noter que c'est la perception d'un mal par la société qui influence la répression de ce dernier, ne dit-on pas d' ailleurs que le droit positif reste largement influencé par le droit naturel que l'on essaie d'adapter aux idéologies et aux doctrines dominantes d'une société.

Les autres structures dont l'objet reste la sauvegarde des mœurs considèrent la corruption comme un fait bénin notamment la petite corruption; c'est ainsi que les écoles, les églises et les familles mettent en jeu le même moyen lorsqu'elles se lancent à la quête d'un intérêt quelconque. Pareille société ne peut encourager la gestion efficace de ce fléau par les moyens légaux. Le mode de vie au pays voudrait que chacun vive des avantages de son métier que de sa rémunération, cette conception n'épargne pas le ministère public, qui en dépit de sa rémunération, préfère percevoir des pourboires qu'il confond aux avantages de services. Les moyens légaux sont encore loin et même insignifiants pour combattre la corruption, ils sont incapables de détecter et de réprimer les infractions de corruption dans une société où les faits de corruption sont banalisés et même légitimés d'une manière tacite.

Ceci corrobore l'idée selon laquelle le droit n'est réellement droit que lorsque on le revendique; les corrompus et le corrompant ne voient aucun inconvénient lorsqu'ils commettent l'infraction de corruption, et dans la plupart des cas il n'y a pas des victimes directes. Les acteurs ne peuvent s'accuser mutuellement, car, tous y tire un avantage; ce qui pourrait expliquer en partie la fragilité des moyens légaux de lutte contre la corruption. Certains programmes du gouvernement de lutte contre la corruption prennent de connotation politique, ils sont conçus non pas pour tout le monde; seuls les fonctionnaires de haut rang non acquis au pouvoir font parfois l'objet de dénonciation de corruption. Ce genre des mesures gouvernementales constitue en quelque sorte un moyen de régler des comptes entre les différents acteurs politiques, les révocations et les suspensions pour motif de corruption sont opérées à l'endroit des fonctionnaires issus des autres milieux politiques que ceux du pouvoir en place.

C. PISTES DE SOLUTION.

La répression d'un fait infractionnel dépend de la conception dont la société se fait du phénomène à réprimer, ainsi les initiatives de lutte contre la corruption ne doivent pas se limiter à la création des organes spécialisés pour combattre la corruption tels que l'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption à la manière des autres Etats du monde. Les initiatives doivent par contre viser à aiguiser la conscience du peuple congolais, à travailler sur l'âme de la société congolaise, à éviter les écarts criants entre les différentes classes, à faire de la rémunération le seul moyen de survie des fonctionnaires et des travailleurs, à supprimer certains frais scolaires et d'autres pratiques proches de la corruption, à lutter en défaveur de la pauvreté, à promouvoir la justice distributive et ce avant de penser aux moyens légaux qui sont l'apanage du pouvoir judiciaire qui est son gardien.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Le pouvoir judicaire une fois extirpé de ses tares viendra à son tour se greffer sur les efforts fournis par les autres institutions, il va constituer le couronnement des efforts entrepris par la société entière. Celui-ci reste irremplaçable dans la lutte contre la corruption, l'Etat doit travailler de manière à réduire ses tares. La justice ne suffit pas à elle seule pour faire le passage d'une culture vers une autre, de la culture d'une acceptation tacite de la corruption vers une culture de répression sévère de toutes les formes de corruption. Dans une société post conflit comme la nôtre, l'idée d'instaurer une justice efficace a toujours été un travail de long haleine surtout si l'on ne s'attaque pas aux origines des faits déplorés au sein de cette société; tel est le cas avec l'infraction de corruption considéré comme un mode de vie.

CONCLUSION

Depuis l'accession du pays à la souveraineté internationale, la corruption a toujours été au rendez-vous des nombreux forums nationaux comme internationaux ayant pour principale raison la production des initiatives de lutte contre la corruption. Les moyens de lutte tels qu'ils ont été définis à l'occasion des forums et même des conférences, une fois dans l'action ne réduisent en rien le phénomène de corruption dans le pays et ce, en dépit de leur robustesse.

Ces initiatives de lutte débouchent curieusement sur la détection et la répression de la corruption en vue de l'éradiquer dans les divers secteurs publics comme privés, celles-ci ont amené les pays à adopter des nombreux textes internationaux dont l'enjeu principal ne peut à notre humble avis qu'être un simple conformisme. Tel est le cas du projet de loi portant création d'une Agence Nationale de Lutte contre la Corruption qui a fait l'objet de notre réflexion.

Le pays a connu d'autres initiatives de ce genre dont les résultats n'ont pas avancé le pays d'un seul iota dans le phénomène de corruption. L'Agence nationale de lutte contre la corruption ne constitue en rien une nouvelle expérience pour le pays en dépit de ses compétences, il s'agit d'un simple conformisme du droit comparé des Etats développés qui ne tient pas compte des réalités internes. Les moyens légaux qui constituent les moyens les plus privilégiés au pays n'ont pas encore apporté des fruits escomptés et l'agence nationale de lutte contre la corruption est sur le même chemin sinueux de la quête d'une éradication de la corruption en s'arrogeant une indépendance vis à vis des autres services publics tels que le parquet. Une pareille conception répond le mieux aux Etats développés qui ne banalisent pas les faits de corruption que la société congolaise où celle-ci est érigée en mode de vie. Les causes qui sous-tendent le phénomène, se portent bien et ne peuvent être élagués de la société congolaise par les moyens légaux.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Bibliographie

I . Textes des lois et projets de loi

1. Conventiondes Nations unies contre la corruption
2. Constitution du 18 février 2006 telle que modifié par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles,
3. Loi n°04/16 du 19 juillet 2004 portant sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme
4. HENRI THOMAS LOKONDO, Projet de loi portant création d'une Agence nationale de lutte contre la corruption,

II. Ouvrages, revues et rapports

1. BONY CIZUNGU NYANGEZI, *Les infractions de A à Z,* Editions Laurent Nyangezi, Kinshasa, 2002.
2. ONG TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Rapport de classement annuel de la corruption de 2010,*
3. COPIREP et ROGER MAKELA, *Modalité d'adhésion de la République Démocratique du Congo au Traité de l'OHADA*, Rapport final, Volume 1, Kinshasa.
4. Pichou MULAMBA, « L'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption », in Journal *LePotentiel* du 26/03/2014.

III. Allocutions et autres documents

1. FLORY KABANGE NUMBI, *L'infraction de détournement des deniers publics et privés en droit positif congolais*, mercuriale prononcée lors de la rentrée judiciaire de la cour suprême d'octobre 2009.
2. LUZOLO BAMBI LESA, *Allocution tenue lors d'un Atelier sur la corruption*, le 22 février 2013 à KINSHASA.
3. MUTEBA TSHITENGE FLORIMOND, *Le rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption*, Document de la société civile de Novembre 2006

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2017-2-142 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC